



Análise das Parcerias Público-Privadas

Marta Sofia Valadas Barão
n.º 140327007

*O Caso do Sector da Saúde
em Portugal*

Dissertação submetida como requisito
parcial para obtenção do grau de:
**Mestre em Ciências Empresariais –
Ramo em PME'S**

Júri

Presidente (Profª adjunta, Teresa Costa,
IPS-ESCE)

Orientador (Profª adjunta, Boguslaw
Sardinha, IPS-ESCE)

Vogal arguente (Profª adjunta, Micaela
Lopes)

Setúbal, 19 Dezembro, 2017

Dedicatória

Dedico este trabalho aos meus amados pais, José Barão e Rosária Barão e à minha família de quatro patas, Mau-Mau e Luna.

Agradecimento

Agradeço a minha orientadora, Professora Doutora Boguslawa Barszczak Sardinha, pela disponibilidade e atenção dispensada na concretização do presente trabalho.

Aos meus amados pais, que são o meu eterno porto de abrigo, José Barão e Rosária Barão.

Aos meus familiares de quatro patas (aos meus cães), por estarem sempre presentes e pelo apoio e amor incondicional que me dão, o Mau-Mau e a Luna.

Ao meu Tio Fernando Valadas que é como um irmão para mim, a minha prima princesa Nicole Carrapato por acreditar em mim e considerar-me a melhor, ao meu primo Tiago Dias por me aturar ao telemóvel durante as idas e vindas do Instituto.

A todas as minhas amigas e a todos os meus amigos, por apesar de muitas vezes se encontrarem longe estarem sempre no meu coração e a apoiar-me incondicionalmente: Jéssica Ferreira; Ruben Pereira; João Louro; Joana Candeias; Maria Beatriz Silva e Afonso Dantas, que estejamos sempre juntos ao longo da vida.

A todas as professoras e professores ao longo da minha vida e a todos os autores que com a sua sabedoria me ajudaram a conquistar este marco.

A Deus e ao meu amado Anjo da Guarda, por nunca me abandonarem mesmo nos momentos mais desesperantes, foram os que mais me acompanharam.

Um muito obrigada do fundo do meu coração.

Índice Geral

| | Pág. |
|--|------|
| Introdução | 9 |
| Capítulo 1 - Enquadramento teórico | 11 |
| 1 - O sector público e o sector privado | 11 |
| 1.1 - Conceptualização | 11 |
| 1.2 - Enquadramento histórico do antes e pós 25 de abril de 1974 | 13 |
| 1.2.1 - Portugal na União Europeia (UE) | 15 |
| 1.3 - O sector público | 18 |
| 1.3.1 - A intervenção do Estado na economia | 19 |
| 1.3.2 - A provisão de bens Públicos (As falhas de mercado) | 23 |
| | |
| Capítulo 2 – O Estado nas parcerias público-privadas | 26 |
| 2.1 - Definição | 26 |
| 2.2 - Distinção de privatizações | 28 |
| 2.3 - A teoria da criação de PPP | 31 |
| 2.4 - Tipos de PPP | 33 |
| 2.5 - O funcionamento das PPP – O modelo DBFO | 35 |
| 2.6 - Principais vantagens e desvantagens | 39 |
| 2.7 - O Futuro das PPP's | 40 |
| | |
| Capítulo 3 - Objetivo do Estudo | 42 |
| Capítulo 4 – Metodologia | 42 |
| Capítulo 5 - Plano de Trabalho | 46 |
| Capítulo 6 - O caso particular das PPP's no Sector da Saúde | 47 |
| Conclusão | 52 |
| Referências Bibliográficas | 54 |

Índice de quadros e figuras

| | Páginas |
|--|---------|
| Quadro 1. Distinção entre sector público e sector privado | 12 |
| Quadro 2. Tipos de PPP's segundo Allen | 33 |
| Quadro 3. Tipos de PPP's segundo o Banco Mundial | 33 |
| Quadro 4. Tipos de PPP's segundo a Comissão Europeia | 34 |
| Quadro 5. Tipos de PPP's segundo as fases de vida de uma PPP | 34 |
| Figura 1. . Fases de desenvolvimento de uma PPP | 35 |
| Quadro 6. Estrutura de uma PPP | 36 |
| Quadro 7. Tipos de risco por sector | 37 |
| Quadro 8. As PPP podem conduzir a vantagens e desvantagens | 39 |
| Quadro 9. Vantagens e desvantagens do modelo de PPP | 39 |
| Quadro 10. Modelos de contrato de PPP's no sector da saúde | 48 |

Lista de siglas e abreviaturas:

ACSS – Administração Central do Sistema de Saúde

Artº - Artigo

BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento

CCP – Código dos Contratos Públicos

CEE- Comunidade Económica Europeia

CRP – Constituição da República Portuguesa

DBFO – Design Build Finance Operate

DL – Decreto – Lei

FMI – Fundo Monetário Internacional

GATT - General Agreement on Tariffs and Trade

N.º - Número

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PFI – Private Finance Initiative

PIB – Produto Interno Bruto

PPP (PPP's) – Parcerias Público – Privadas

SCUTS – Sem Custos para o Utilizador

SNS – Sistema Nacional de Saúde

UE – União Europeia

Resumo:

O presente trabalho pretende realizar uma análise das Parcerias Público-Privadas em Portugal na área social, económica e política, tal como descrever e explorar quais os fatores concretos que conduziram e conduzem o Estado a realizar este tipo de contratos.

Palavras-chaves: Parcerias Público-Privadas; Contratos; Privatizações; Estado Social.

Abstract:

The present project intends to carry out an analysis of Public-Private Partnerships in Portugal in the social, economic and political area, as well as to describe and explain the concrete factors that led the State to carry out this type of contract.

Key words: Public-Private Partnerships; Contracts; Privatizations; Social State.

Introdução

No presente trabalho com o tema “Análise das parcerias público-privadas – O caso do sector da saúde em Portugal”, pretendo fazer uma breve análise e reflexão sobre as Parcerias Público-Privadas em Portugal, sobre a sua evolução histórica e sobre a sua influência e impacto na vida Socio - Económica no país.

A crise Politico-Financeira do século XXI com origem na bolsa internacional em meados de 2008 e com repercussões para Portugal em meados de 2011, originou a diminuição da intervenção direta do Estado na ação Social conduzindo ao aumento das Parcerias Público-Privadas como solução para uma distribuição de responsabilidades e partilha de riscos na provisão de serviços públicos (serviços de interesse geral da população). Contudo este tipo de contratos não foram a única metodologia utilizada neste período crítico, uma outra solução foram as privatizações. Nestas se concretiza uma transferência total da propriedade da infraestrutura e dos riscos para o sector privado, porém ambas detêm o mesmo objetivo, a diminuição da intervenção direta do Estado na economia.

Devido ao mesmo possibilitar interligar saberes adquiridos na Licenciatura em Administração Pública com saberes adquiridos no Mestrado em Ciência Empresariais tornou-se assim o tema de eleição para ser desenvolvido como trabalho de dissertação.

Os objetivos gerais do presente trabalho são através de uma vasta pesquisa interdisciplinar descrever o impacto das Parcerias Público-Privadas em Portugal na área do Social, Económica e igualmente expor as consequências políticas, distinguindo entre o modelo das Parcerias Público-Privadas das do modelo das Privatizações, tal como abordar e descrever quais os fatores concretos que conduziram e conduzem o Estado a realizar estes tipos de contractos.

Os objetivos específicos desenvolvidos no presente trabalho são: definir e diferenciar o Sector Público do Sector Privado; realizar um enquadramento histórico do pré e do pós 25 de Abril de 1974 face à temática; explicar o porquê da intervenção do Estado na economia; explicar a provisão de bens Públicos; concetualizar as Parcerias Público-Privadas, a teoria, os tipos e os regimes jurídicos envolvidos no processo das PPP's; explicitar o processo de desenvolvimento, de gestão e de partilha do risco das Parcerias Público-Privadas; explicar as principais vantagens e desvantagens das Parcerias Público-Privadas; elucidar para o futuro das Parcerias Público-Privadas; definir e distinguir

Privatizações de Nacionalizações; definir e distinguir Privatizações de reprivatizações; conceptualização da teoria da criação das privatizações; analisar a lei-quadro das privatizações tal como a mudança da lei do sector público para a lei do sector privado.

A metodologia a ser utilizada será a de um Estudo de caso instrumental, o método de investigação a ser seguido será o método qualitativo com o tipo de investigação da teoria fundamentada, a epistemologia da investigação é existencial (não determinista) e construtivista e o trabalho irá seguir uma abordagem hipotético-dedutiva.

O trabalho irá dividir-se em três capítulos, o primeiro aborda a diferenciação entre o sector público e o sector privado, o segundo capítulo irá incidir sobre o Estado e as parcerias-público-privadas e por fim, no terceiro capítulo estará exposto em particular as parcerias público-privadas no sector da saúde em Portugal.

Capítulo 1 - Enquadramento Teórico

1. O Sector Público e o Sector Privado

1.1 Conceptualização

O sector público e o sector privado têm claras diferenciação, contudo com a diminuição da intervenção do Estado na área Social e com a tentativa do Estado em adotar uma ótica de gestão privada a nível de eficácia, eficiência e economia, a grande linha diferenciadora entre estes sectores tem vindo a diluir-se.

O sector público, em primeira instância diferencia-se do sector privado devido à sua sujeição ao poder político, já o sector privado está sujeito às leis do mercado, como também à regulamentação estatal. Outra grande distinção é a fase de vida dos dois sectores, uma atividade privada está sujeita à lei da insolvência, porém uma atividade pública depende do poder político o que conduz à teoria de que pode nunca se extinguir, pois a sua sobrevivência deve-se a fundos públicos e/ou as dotações orçamentais, “a administração pública e a administração privada distinguem-se todavia pelo objeto sobre que incidem, pelo fim que visam prosseguir, e pelos meios que utilizam” Amaral (1993, p. 41 cite in Bilhim, 2008, p. 32.).

De acordo com o autor Bilhim (Bilhim,2008) os sectores poderão distinguir-se da seguinte forma:

- Quanto ao objeto:
 - Sector público: Trata das necessidades coletivas.
 - Sector privado: Trata das necessidades individuais.
- Quanto ao fim:
 - Sector público: prossegue o interesse público.
 - Sector privado: prossegue fins particulares.
- Quanto aos meios:
 - Sector público: utiliza o comando unilateral, quer a forma de ato normativo - regulamento administrativo, quer a forma de decisão concreta - ato administrativo.
 - Sector privado: usa o contrato civil e comercial - instrumento jurídico

típico do sector privado baseado no princípio da igualdade das partes.

Outras diferenciações poderão ser notáveis no quadro a posteriori.

Quadro 1. Distinção entre sector público e sector privado (Bilhim,2008, p.33)

| Sector Público | Sector Privado |
|--|---|
| Legislação base: CRP; DL n.º 4/2015 – Código do procedimento administrativo; Lei n.º 35/2014 - Regime e regulamento do contrato de trabalho em funções públicas; DL n.º 232/97 e DL n.º 192/2015 – Contabilidade e finanças Públicas; DL n.º 133/2013 - Regime jurídico do Sector público empresarial | Legislação base: CRP art 12º; Código Civil; DL n.º 262/86 - Código das sociedades comerciais; Lei 7/2009 - Código do trabalho; Sistema Nacional Contabilidade Lei 158/2009 (entre outra legislação avulsa não enumerada pelo presente autor) |
| ➤ Regulamentação; códigos de conduta. | ➤ Enquadramento condicionado pelo planeamento da empresa. |
| ➤ Necessidades provindas da gestão da economia nacional. | ➤ Indicadores de mercado. |
| ➤ Relativa transparência; ênfase sobre os representantes. | ➤ Relativo secretismo; ênfase sobre a confidencialidade do negócio. |
| ➤ Público atento; uma base ampla de multi-interessados. | ➤ Foco nos acionistas e na gestão. |
| ➤ Múltiplos valores e objetivos: serviços; interesse público; equidade; profissionalismo; participação do utente; trocas complexas. | ➤ Relativamente restritos. |
| ➤ Fonte principal de recursos: impostos. | ➤ Fonte principal de recursos: receitas operacionais. |

| | |
|--|--|
| ➤ Dar respostas as orientações políticas e aos horizontes de curto prazo. | ➤ Não há uma sobreposição política nacional. |
| ➤ Objetivos: sociais. | ➤ Objetivo: lucro |
| ➤ Dirigido pelos políticos. | ➤ Dirigido pelo mercado. |
| ➤ Satisfação das exigências políticas como meio para a integração e estabilidade social. | ➤ Satisfação das necessidades dos clientes como meio para se alcançar o lucro. |

1.2 Enquadramento histórico do antes e pós 25 de Abril de 1974

A instabilidade vivida após a instauração da primeira República Portuguesa conduziu à implementação de um Estado autocrático, deste nasce a constituição de 1933, segundo Loewenstein (Miranda, 2014), uma constituição semântica com uma eventual intencionalidade de aplicação na realidade Constitucional, mas com ausência da intenção de limitar o poder, instrumentalizando a mesma com o objetivo de legitimação do poder, criando-se um declaradamente “Estado Novo”. Este assentava na ideia de unidade nacional, com um único partido, consagrando um forte e superior conceito de soberania e de supremacia do interesse coletivo sobre o interesse individual.

O período do Estado Novo e o regime corporativo culminou num retrocesso económico, social, cultural e científico. O capital industrial e financeiro estava concentrado num reduzido número de grupos económicos e financeiros, formando-se assim monopólios e oligopólios, posteriormente definidos. Este período histórico da República Portuguesa ficou marcado pela gerência de um Estado antidemocrático, por um modelo económico até meados dos anos 50 que apenas se enquadrava no ruralismo, conduzindo Portugal à estagnação, desde o condicionamento do sector industrial ao do sector agrícola, e igualmente ao isolamento do país, “orgulhosamente sós”, palavras proferidas pelo primeiro ministro António de Oliveira Salazar, a quem pertencia o domínio do país empobrecido.

A débil indústria e as infraestruturas fabris portuguesas tornaram-se obsoletas comparadas com o exterior, criando um fosso avassalador entre Portugal e a Europa.

A adesão à OCDE marcou o início da abertura da economia portuguesa ao exterior e a um impulso para uma nova fase de industrialização, como as adesões ao FMI, BIRD,

GATT. A partir de 1962, Portugal iniciou negociações com a CEE para o estabelecimento de um acordo comercial, assinado posteriormente em 1972. A recessão dos anos 70 transformou-se numa crise, conduzindo à dificuldade de financiamento dos dispositivos de proteção social e de distribuição de rendimentos, acabando por trazer uma nova relação entre cidadão e Estado – providência. (Cabral, 1997)

Com o golpe de Estado em 25 de Abril de 1974, Portugal conheceu uma viragem, o novo regime democrático adotou as nacionalizações e um controlo sobre a economia. A partir das primeiras eleições a opção europeia foi definida como um ponto fulcral na política externa.

Contudo, existia uma excessiva intervenção do Estado na economia, conduzindo a ideias reformistas:

- Modernização das unidades económicas;
- Aumento da competitividade;
- Reestruturação sectorial e empresarial da economia;
- Reforço da capacidade empresarial nacional;
- Redução do peso do Estado na economia;
- Desenvolvimento do mercado de capitais;
- Preservação dos interesses patrimoniais do Estado

Em 1982, com a revisão constitucional dá-se uma abertura à economia de mercado, deste modo, a prioridade que eram as privatizações. Contudo, em finais do mesmo ano ocorre o segundo programa de estabilização imposto a Portugal pelo FMI, esse deveu-se em grande parte a uma degradação da conjuntura externa, mas também devido às políticas eleitorais então seguidas, nesta altura estava em causa o funcionamento corrente da atividade económica. As causas da crise estavam intimamente ligadas a desequilíbrios anteriores que se vieram a agravar por falta de resolução dos mesmos, em primeiro, um desequilíbrio externo explicado pelo aumento dos preços do petróleo em 1973, pela explosão social pós 25 de Abril, pela elevada taxa de desemprego e pela desadequada política económica que obrigaram ao primeiro acordo com o FMI em 1977/1978, em segundo lugar em 1980 subiram os gastos orçamentais, valorizou-se o escudo, dificultou-se as exportações, subiram as importações.

Contudo, nem o primeiro programa de estabilização, nem o segundo foram suficientes. Em 1985 a economia portuguesa atravessou uma crise bastante penosa com elevadas taxas de inflação e de desemprego, vivendo ainda as consequências do segundo choque petrolífero e do segundo programa de estabilização imposto pelo FMI. Dificultando

mais ainda a situação vivida, a estrutura económica portuguesa era bastante débil, as privatizações e a abertura à atividade privada não produziram os efeitos desejados, mantendo-se um elevado atraso no sector industrial, no sector agrícola e igualmente uma baixa produtividade empresarial. (Almeida, 2005).

Os períodos conturbados com a necessidade da intervenção do FMI, marcaram Portugal em 2011 com o terceiro resgate na história. A crise financeira de Portugal entre 2010–2013 iniciou-se com a perturbação financeira global de 2007–2008, que se desenvolveu com a crise da dívida pública da zona Euro. Durante este período, a desigualdade social acentuou-se, houve cortes nos serviços básicos como no sector da educação e da saúde e os cortes nos salários no sector público. Pode-se projetar que a curva para a saída da crise está atualmente a evidenciar-se, com o aumento do salário mínimo, com a reabertura dos tribunais anteriormente encerrados e inutilizados, com a reposição dos feriados Nacionais, com a reposição progressiva dos subsídios de férias e de natal aos funcionários públicos.

O trabalho de pesquisa e análise não pretende prever o futuro, porém creio estamos no caminho para o fim da severa austeridade em Portugal.

1.2.1 Portugal na União Europeia (UE)

Portugal entra neste grande projeto Europeu Comum em 1986 que começou pela entrada na CEE, após a sua conturbada vivência entre o Estado Novo e a revolução dos cravos, a nossa entrada é justificada pela seguinte citação “a democratização, a descolonização, a conjuntura externa, a estratégia dos grupos económicos e financeiros e a internacionalização da economia portuguesa foram fatores que contribuíram para o pedido de adesão CEE.” (Almeida, 2005, p.349), deste modo faz todo o sentido citar a seguinte frase “Portugal – um país adiado e desfasado da sua época pôde assim regressar ao tempo histórico da modernidade europeia” (Sampaio, 2005, p.142).

A adesão de Portugal a CEE que passa em 1992 a denominar-se UE (o Tratado de Maastricht institui como atual nome, União Europeia), fez com que Portugal beneficiasse de ajudas financeiras com o objetivo de reduzir as diferenças de desenvolvimento dos restantes Estados membros, as quais tiveram consequências extremamente importantes, consolidou a democracia, estabilizou o sistema partidário e o sistema governamental, originou desenvolvimento económico, reduziu a taxa de inflação, potencializou o

crescimento da produtividade e melhorou as condições de vida dos portugueses.

Contudo, não se pode afirmar que não existiram desvantagens, Portugal sendo um país periférico face aos restantes países da Europa encontra-se em desvantagem em vários sectores “o mercado, o Estado e as hierarquias empresariais não têm a mesma robustez e capacidade de auto-sustentação – a mesma força e a mesma autonomia – que encontramos nos sistemas de governação predominantes na Europa” (Reis,2004, p.87). Se o sector primário fora o que mais beneficiou em apoios, os apoios ao sector secundário foram basicamente nulos, apesar do desenvolvimento de uma economia terciária, Portugal acabou por vir a sofrer penalizações pelas imposições das diretrizes da UE, principalmente a nível de transportes e telecomunicações as quais possuíram custos complementares pela distância de Portugal face à restante Europa.

Podemos constatar a seguinte citação “Estudos recentes das instituições europeias revelaram ser Portugal o Estado-membro que mais dificuldades terá face aos choques do alargamento e aquele que será mais prejudicado (...) problemas a vários níveis: aumento da deslocalização de empresas de Portugal para o Leste, redução do investimento externo, concorrência de uma mão-de-obra qualificada, a pior ameaça, um acréscimo de concorrência para as exportações portuguesas nos mercados de destino, uma vez que o perfil de exportação dos países de Leste é idêntico ao português (produtos de baixo valor acrescentado e preços baixos devido aos custos laborais reduzidos) (...) problemas orçamentais, fiscais de redução do investimento público e privado, a elevada taxa de desemprego, a subida de preços e de custos”. (Almeida, 2005, p.445).

Entre as dificuldades vividas em Portugal desde a entrada na UE iremos expor algumas fragilidades estruturais e conjunturais:

- O índice crítico da evolução demográfica de Portugal. Nas últimas duas décadas as taxas de fecundidade são das mais baixas da UE e o país envelheceu dramaticamente, tornando-se difícil garantir a substituição das gerações;
- A forte dependência energética responsável por uma elevada importação de petróleo, elevando a fatura económica do PIB face ao exterior;
- Os fracos padrões de especialização na última década, no sentido da convergência real com os restantes membros da UE, os padrões de especialização, ligados às indústrias tradicionais e baseados em vantagens competitivas assentes no baixo custo de mão-de-obra e na existência de recursos naturais (setor têxtil e florestal), encontrando-se poucos núcleos de competitividade;
- Incapacidade competitiva e porventura de sobrevivência da agricultura portuguesa;

- Elevado nível de endividamento externo, o que coloca em perigo o crescimento da economia;
- Pouco rigor na gestão da despesa pública;
- O baixo nível da produtividade;
- A economia baseada em baixos salários;
- O grau de cobertura no saneamento e tratamento de resíduos verificado em Portugal é bastante inferior à média comunitária, assim como a percentagem das áreas protegidas;
- Modelo burocratizado de governo, o qual se tem revelado incapaz de efetuar as necessárias reformas dos sistemas de justiça, saúde e educação, que continuam a não funcionar eficazmente;
- As reformas necessárias continuam a ser feitas, em função dos tempos e das exigências impostas pela UE; (Sousa, 2000, p. 196 e 197)

Apesar das dificuldades na adaptação de Portugal à UE, a nossa integração à mesma obrigou-nos a importantes reformas nas finanças públicas, tais como:

- Maior sujeição a regras específicas, comunitárias, sobre limites para défices e dívida pública e reforço dos mecanismos de supervisão e de aviso de excessos como implementação de práticas e políticas orçamentais mais “saudáveis”;
- Encaminhamento num sentido de equilíbrio orçamental e de equidade intergeracional;
- Reforço de transparência dos fluxos financeiros;
- Contenção da despesa pública através de instrumentos de maior controlo, impondo mais eficiência, eficácia e boa gestão;
- Aproximação dos modelos de gestão pública aos modelos e lógicas de gestão privada;
- Novas práticas financeiras, tais como: regras de contabilização sobre demonstração financeiras, visando o reforço do controlo da despesa pública;
- Maior harmonização internacional das regras sobre contabilidade e sujeição expressa a modelos padronizados de revelação das operações financeiras de modo a reforçar a comparabilidade internacional das contas públicas;
- Maior responsabilização financeira efetiva dos agentes públicos;
- Deslocalização dos centros de produção normativa financeira para instâncias

supranacionais e comunitárias.
(Catarino, 2012)

Devido às imposições e reformas exigidas pela UE a nível das finanças públicas, pode-se afirmar que se verificou “uma perda do princípio democrático interno e dos valores do consentimento e da legalidade das finanças públicas” (Catarino, 2012, p.63), porém a UE é uma constante negociação, devendo-se caminhar para uma UE de todos e neste sentido podemos considerar “a Europa é um processo aberto, uma construção progressiva e uma negociação permanente” (Sampaio, 2005, p.145).

1.3 O Estado

O Estado (sector público), possui funções muito particulares e diferenciadoras face ao sector privado, tais como:

- Criação de legislação, geral e abstrata: Leis (pela Assembleia da República); Decretos-Lei (pelo Governo) entre regulamentos, despachos, posturas por outros órgãos estaduais.
- Compra e venda de bens e serviços e transferências monetárias de forma a prosseguirem os seus fins sociais e Nacionais.
- A cobrança de tributações.
- Estabilizar a economia e os ciclos económicos - flutuações na produção total, ou PIB, acompanhadas por flutuações na taxa de inflação e no nível de desemprego
- Influencia a afetação de recursos, sendo esta uma das suas principais funções a nível social.

O Estado em situações de falha de mercado, deveria igualmente intervir na economia em determinadas circunstâncias tais como:

- 1) Em situações de externalidades: quando o consumo ou a produção de um bem afeta diretamente produtores ou consumidores não envolvidos na compra ou na venda e quando esses efeitos *spillover* não são totalmente refletidos no preço de mercado.
- 2) Informação Imperfeita
- 3) Monopólio e poder de mercado

- 4) Na redistribuição do rendimento e bens de mérito (bens que a sociedade julga necessário que as pessoas devem consumir ou receber, independentemente do seu rendimento).

1.3.1 A intervenção do Estado na economia

As ações redistributivas do Estado são já reconhecidas no tempo de Platão (c.427-c.348^a.c) «num Estado que queira evitar a pior das pragas, que seria melhor designada por insurreição do que por dissensão, nenhum dos cidadãos deve estar em situações extremas de pobreza ou riqueza, pois qualquer destas condições gera aqueles dois males; consequentemente, o legislador deve fixar um limite para a pobreza e para a riqueza.

Defendida pelo filósofo Thomas Hobbes (1588-1679) «sempre que muitos homens, por inevitável acidente, se tornem incapazes de se sustentar pelo seu trabalho, não devem ser deixados à caridade dos privados, mas serem providos (tanto quanto as necessidades de natureza exijam) pelas Leis da comunidade. Pois, tal como é falta de caridade em qualquer homem abandonar um indigente, também o é, no soberano de uma comunidade, expô-lo ao risco de uma caridade tão incerta». Contudo, ao longo dos tempos existiram renomes de opinião contrária, tais como Friedrich Hayek e Bertrand Jouvenel (Santos, 2010).

Após os anos 20 e continuamente nos anos 30 do século XX, devido à grande depressão e a decrescente taxa de crescimento, as funções do Estado foram-se alargando exigindo assim uma institucionalização da atividade económica e de áreas sociais de redistribuição do bem-estar social, de modo a criar uma maior equidade e proteção social, tal ocorreu em grande parte pela confrontação em questões sociais, estas eram igualmente realçadas pela revolução industrial do século XVIII, que originaram situações de miséria urbana, este facto deveu-se ao movimento de saída de população das zonas rurais para as zonas urbanas (êxodo rural) pela procura de emprego nas indústrias e de melhores condições de vida. Tanto por razões de ordem pública como por razões de força entre os interesses económicos e sociais o Estado foi impelido a assumir as funções até então desempenhadas pelas tradicionais sedes de caridade privada, cuja capacidade fora ultrapassada pela nova dimensão de pobreza urbana. A intervenção do Estado na economia e deste modo na sociedade é defendida pela doutrina Keynesiana, esta afirma que o governo deveria interferir na economia por meio de políticas fiscais e monetárias com o objetivo de

promover o pleno emprego, a estabilidade dos preços e o crescimento económico, corporalizando assim o conceito de Estado providência.

No decurso do século XX e após o abalo Mundial face à 2ª Grande Guerra a ação redistributiva do Estado Moderno tornou-se um fator crucial para o aumento dos gastos públicos. Esta atividade destinava-se a assegurar a todos os membros da sociedade uma distribuição equitativa do bem-estar, vivia-se no pleno Estado Providência. Todavia, já em 1944 começaram a surgir ideias neoliberais por Hayek e em 1960 por Friedman, estas doutrinas defendiam o ideal de Estado mínimo, na qual este deveria limitar-se a garantir o bom funcionamento do mercado, com o objetivo de promover a liberdade de produção e comercialização, ou seja, uma sociedade competitiva. Esta doutrina defendia a igualdade de oportunidades, e aceitava a desigualdade social, justificando que é por meio desta que a competição ocorre e estimula o comércio e a produção, por isso, o Estado não deveria intervir de modo a ser o mercado livremente a autorregular-se.

Contudo esta linha doutrinal marcou o inverso do que ocorria nos Países nórdicos, como na Suécia onde se, enfatizou a igualdade, o estado com melhorias a nível de empregos, a criação do pleno emprego era o marco a ser alcançado, as diferenças financeiras diminuíram de forma acentuada e a pobreza foi quase eliminada. Entre várias intervenções sociais, as de maior relevância foram: as pensões; o apoio aos desempregados que inclui benefícios, a formação profissional e a criação de emprego; os benefícios de invalidez e doença; os cuidados de saúde; a licença parental; os subsídios para crianças; a assistência financeira para famílias com crianças com deficiência; e a habitação para todos. A provisão social de serviços de alta qualidade para idosos, crianças, doentes e deficientes ampliou o setor público, criando mais postos de trabalhos e um ciclo económico estável e promissor, isso até à década de 90, a Suécia reviu nesse período a sua pior crise deste os anos 30, deste modo o modelo como estava em funcionamento tornou-se insustentável, necessitando de uma profunda reforma estrutural e financeira (Ginsburg, H., Rosenthal, M, 2006).

Na década de 80 ocorreu um retrocesso no Estado Providência em diversas áreas sociais através de privatizações, este facto deveu-se à redução do crescimento económico relacionado com o crescimento do desemprego e de um ambiente de incerteza que originou sentimento de desconfiança em relação à capacidade do Estado Providência garantir o bem-estar e a sua sustentabilidade. Conforme opinião de Sampaio, 2005, “A redução do papel do Estado é justificada para se garantir melhor qualidade e preços dos serviços e deste modo o interesse dos utilizadores e para igualmente melhorar a eficiência económica, o

controle das despesas públicas. O Estado intervencionista na prestação é criticado e analisado como pouco atento à eficiência e à satisfação dos utilizadores propondo-se assim a sua passagem para um mero Estado regulador. Contudo as razões da eficiência económica e do controle da despesa pública que impelem à redução do papel prestador do Estado, sustenta que continue a pertencer ao Estado a responsabilidade da defesa do interesse geral através de códigos de regulação explícitos e de uma ação fiscalizadora eficaz, pois se tal não ocorresse gerar-se-ia custos sociais e económicos gravosos na população mais frágil ainda que a longo prazo se obtivesse ganhos financeiros desejáveis. Deste modo a intervenção do Estado torna-se imprescindível, mesmo apenas com a sua capacidade reguladora, de forma a não existirem injustiças de interesse público.” (Sampaio, 2005)

Atualmente a ação prestadora e distributiva do Estado tem novos planos tais como: ricos e pobres; juniores e seniores; empregados e desempregados, capital e trabalho; diversas regiões do país e a equidade intergeracional. As questões sociais incluem tudo o que garante ao cidadão, destinatário direto, acesso aos bens essenciais e a coesão social, tais como: educação; emprego; habitação; saúde; segurança social; inserção; relações laborais e desporto. Na criação de bem-estar social, de condições e qualidade de vida, considera-se tudo o que cria condições infraestruturais propícias de desenvolvimento equilibrado e harmonioso ao conjunto da sociedade, os destinatários são a sociedade no seu todo. (Neves, 2002, p.41) deste modo o Estado é de todos para todos, interligando a sua ação com os demais agentes privados, onde ambos coabitam.

“(...) o Estado e os demais entes públicos intervêm ativamente nas sociedades humanas do nosso tempo, distribuindo recursos.” (Catarino, 2012, p.26), não só distribuindo como retribuindo, na ótica de desenvolvimento económico, onde os mais desfavorecidos tenham a possibilidade de adquirir uma vida condigna, “O principal objetivo económico do governo na intervenção social é a distribuição e retribuição dos rendimentos, retirando de quem possui mais rendimento para dar a quem tem menos rendimento, aplicando taxas aos ricos e criando programas de bem-estar para os pobres, de forma a criar-se uma economia igualitária (...) as externalidades, a competição no mercado e as falhas do mercado foram áreas onde o Estado interviu, criando várias leis para a competição” (Stiglitz, 1996, p.152) e igualmente seguindo a mesma doutrina, “O Estado pluralista nasce da necessidade da existência de uma estância reguladora de grupos de interesse e de poder antagónicos” (Zippelius, 1997, p. 328) deste modo o Estado canaliza e coordena formalmente os interesses existentes numa sociedade para a criação de um meio complexo de normas de conduta obrigatórias, porém a intervenção autorreguladora dos

processos sociais revelou-se deficiente em questões económicas, o Estado deparou-se com a necessidade da criação do bem-estar público e da justiça social, originando a famosa “mão reguladora do Estado”.

Contudo, a intervenção do Estado não se limita somente a áreas de cariz social, “Mas as responsabilidades do Estado nas sociedades contemporâneas vão muito para além do domínio da proteção social, estendendo-se a importantes funções de regulação e de sustentação estratégica da economia”. (Sampaio, 2005, p.297), o Estado possui a importante função de regulador económico, na qual através de produção jurídica, criando assim diretrizes, e de fiscalização, conduz, orienta e intervém na economia do país, não se limitando somente à função intervencionista e prestadora, como igualmente fiscalizadora. Uma outra importante tarefa que o Estado deve possuir é o da ativa promoção da competição e o de limitar abusos de poder no mercado, regulando deste modo através de diretrizes emanadas pelo poder estadual, a economia deve seguir a livre concorrência, diminuindo-se a existência de monopólios “O funcionamento espontâneo da economia precisa de regras e defronta-se com ineficiências – falhas de mercado- que o limitam, necessitando de intervenção política do Estado enquanto agente regulador” (Bento, 2011, p.54).

A necessidade de intervenção do Estado no funcionamento da economia pressupõe a utilização de instrumentos de poder do Estado a vários níveis: autoridade política e administrativa, autoridade fiscal e de poder de mercado, essa intervenção tem como bem maior a coesão social, sendo esta um bem essencial para a felicidade conjunta e é com base nesta justificação que resulta a redistribuição do rendimento de forma a não existir desagregação da sociedade, porém o objetivo da coesão social e da eficiência económica conflituam-se conduzindo à necessidade de negociação política de soluções de compromisso através de processos institucionalizados, um género de concertação social, mas sendo a realidade dinâmica o que torna as soluções instáveis nunca se conquista um ponto de equilíbrio intemporal. (Bento, 2011)

A intervenção do Estado como prestador concretiza-se graças ao fenómeno financeiro público – atividade económica complexa que se realiza por entidades públicas, tendo como objetivo a afetação de determinados bens para satisfazer necessidades sociais, regulando, suplementando ou substituindo-se ao mercado na prestação dos bens de interesse coletivo. (Catarino. 2012)

Contudo, o problema do Estado social em Portugal assenta na incompatibilidade da instalação de um modelo proveniente de realidades diferentes da nossa, tal facto conduz-

nos à necessidade da reformulação e adequação de modelos externos à realidade Portuguesa ou mesma à criação dos nossos próprios modelos, sem imitações e aglutinações entre realidades antagónicas, porém torna-se complicada essa criação de próprios modelos devido às diretrizes emanadas pela UE, “O Estado esvaziado de poderes de intervenção económica, que foram transferidos quase totalmente para instituições europeias” (Carreira, Dâmaso, 2009, p.61).

Outro problema apontado, “Torna-se muito difícil o público competir com o privado, pois se algo correr mal no sector público o contribuinte acaba por pagar tal prejuízo (...) outra contradição para o sector público é a falta de incentivos para se ser eficiente, para a redução de custos e para se produzir o que o consumidor quer”. (Stiglitz, 2005, p.148), de que modo pode o sector Público competir com o sector privado? Deverá alguma vez competirem ou apenas complementarem-se? As doutrinas divergem, existem os que são a favor da intervenção do Estado e os contra a sua intervenção.

Em resumo, na ótica deste estudo a intervenção do Estado prestador na economia, torna-se justificável quando o mercado se revela incapaz de provisionar um bem ou um serviço de modo eficiente ou quando a sua distribuição provoca problemas a nível de equidade social, existindo sempre uma intervenção a um nível de regulação e fiscalização.

1.3.2 A provisão de bens Públicos (As falhas do mercado)

O Estado aprovisiona bens, devido às falhas de mercado, quando o mercado se revela incapaz de provisionar um bem ou um serviço de modo eficiente ou quando a sua distribuição provoca problemas a nível de equidade social, ou seja, quando a busca do interesse privado não conduz ao uso eficiente dos recursos disponíveis ou a uma distribuição justa dos bens de que a sociedade precisa e dispõe, as falhas de mercado mais frequentes são: a concorrência imperfeita; externalidades (acontecimentos negativos ou positivos que ocorrem sem que o próprio pudesse prever ou prevenir, estando fora do controlo do mesmo) e a informação imperfeita, são exemplos de formas de intervenção do Estado na economia a prestação de serviços públicos de educação, saúde, prestação de benefícios como as pensões, subsídios, o apoio técnico e financeiro, a formação, a fiscalização ou controlo das normas estabelecidas no contexto da função reguladora do Estado, nesta ótica de acordo com o autor, torna-se possível fundamentar a intervenção do Estado na economia com o objetivo de suprimir a incapacidade que o mercado revela a

nível da eficiência económica e equidade social. (Santos, 2010).

A concorrência imperfeita ocorre em situações em que não existe número suficientemente elevado de compradores ou de vendedores o que origina a que um deles possua domínio sobre os preços, podem desconhecer as alternativas que o mercado oferece e não possuir mobilidade para responder a variações dos preços. Um exemplo bastante conhecido de falhas de mercado do lado da oferta são a existência de monopólios, onde o mercado é dominado por uma única empresa, ou por oligopólios, onde o mercado é dominado por um reduzido número de grandes empresas, o que origina uma afetação ineficiente de recursos disponíveis e perda de bem-estar social conduzindo à intervenção do Estado, como regulador ou como prestador.

A explanação de bem público pode ser definido como sendo bens com as seguintes características: não rivalidade no consumo, ou seja, todo o indivíduo tem acesso à mesma disponibilidade desse tipo de bem, sendo que consumir uma unidade do bem não afeta o consumo de outro indivíduo desse mesmo bem; a impossibilidade de exclusão e a indivisibilidade, essa indivisibilidade deve-se à possibilidade desses bens serem usufruídos pela população em geral, independentemente da vontade de um indivíduo em particular, querer ou não usufruir desse bem, “de acordo com Samuelson e Stiglitz, os bens públicos são aqueles em que, para a generalidade dos indivíduos não existe rivalidade no consumo” (Catarino, 2012, p.83).

Em síntese, bem público é aquele que, mesmo depois de consumido por uma pessoa, continua disponível e ao serviço para outras. ex. defesa nacional, segurança pública, segundo Free-Rider é alguém que quer consumir um bem, que possui custos, sem ter que pagar por ele. Distinguindo-se desta forma do bem privado, sendo todo o bem que, quando consumido por uma pessoa, não pode voltar a ser consumido por outra, ex. gelados, refrigerantes, café.

Contudo, ao contrário do pensamento comum, os bens públicos não são bens provindos exclusivamente pelo Estado, podendo existir fornecimento de bens públicos pelo sector privado, não sendo porém de fácil execução, uma vez que, a análise do custo-benefício é complicada e a dificuldade em restringir a utilização destes bens tornam o seu financiamento quase impossível, porém existe o exemplo das transmissões de rádio e de televisão que na maioria dos países são bens públicos (não-rivais, não-exclusivos e indivisíveis) fornecidos pelo sector privado, e algumas pelo sector público.

Neste âmbito seria oportuno expor os teoremas da economia do bem-estar:

1º - Teorema do bem-estar: dado o preço de equilíbrio e a alocação que representa um equilíbrio competitivo, esta é ótimo de Pareto.

➤ Este teorema só é válido sob certas hipóteses, ele estabelece as condições hipotéticas de um equilíbrio de mercado ótimo. A principal condição para a validade deste teorema é a de que os mercados sejam completos, no sentido que existe um mercado para cada bem relevante e que todos os participantes do mercado sejam subjugadores do preço.

2º - Teorema: o meio social não carece de ficar dependente da afetação resultante do funcionamento dos mercados, podendo ser alcançada qualquer outra afetação de recursos, socialmente mais justa, para além do funcionamento dos mercados.

➤ O segundo teorema do bem-estar estabelece que para qualquer nível de Pareto ótimo de utilidades, existe uma transferência de riqueza. O equilíbrio competitivo alcançado após a redistribuição de riqueza está associado aos níveis de utilidade anteriores a transferência de renda. Além de todas as hipóteses necessárias para a validade do primeiro teorema do bem-estar, para que o segundo teorema seja válido é necessário também que exista convexidade das preferências e do conjunto de produção.

Contudo, existem falhas de mercado, isto é, situações nas quais algumas hipóteses que sustentam os teoremas de bem-estar deixam de existir e, como consequência, o equilíbrio de mercado deixa de ser uma alocação de Pareto eficiente. Uma das hipóteses implícitas nos teoremas fundamentais do bem-estar que pode ser violada é aquela que afirma que as características de todos os bens são observadas por todos os participantes do mercado. Sem esta hipótese, mercados distintos para bens com diferentes características podem deixar de existir e ocorre uma violação da hipótese de mercados completos. Neste caso, a falha de mercado é decorrente de um problema de informação assimétrica. (<https://www.passeidireto.com/arquivo/5966812/teoremas-do-bem-estar>)

Neste sentido o ponto ótimo da provisão atinge-se quando seja impossível que pelo menos um individuo fique melhor sem que outro fique em pior posição, já o ponto ótimo social, diz-nos que se torna necessário fazer intervir uma terceira entidade (Estado) para realizar a redistribuição de bens, sempre que esses indivíduos não consigam melhorar o seu estado social (Catarino,2012).

Um problema apontando é o Estado poder aplicar medidas que obriguem os cidadãos a pagar taxas para a criação e manutenção de um dado bem- público, nesse caso definindo-se como um bem público impuro. Outros problemas apontados são a ação inconsciente do Estado face ao principio da soberania do consumidor (o poder escolher a cor, sabor etc...) e o desperdício que o sector público produz. (Stiglitz, 1996), neste sentido

o consumidor não possui liberdade de escolha nem de preferência, como se usufruísse de um bem privado onde a sua autonomia e liberdade de usufruir, gozar e escolher estariam garantidas, no mesmo sentido o desperdício deve-se pelo facto do bem não ser competitivo e qualquer pessoa ao consumir uma unidade desse bem não excluir outra pessoa de consumir essa mesma unidade de bem, deste modo se as pessoas não o consumirem ocorrerá desperdício, por exemplo, uma rua com iluminação pública, onde existam dois habitantes, na qual qualquer pessoa poderia usufruir dessa iluminação, mas nenhuma pessoa passa na rua, e os dois habitantes encontram-se ausentes, a iluminação fornecida estaria a ser desperdiçada, outro ponto é o consumo obrigatório do bem mesmo sem o individuo o querer consumir (free rider à força) ou por outro lado o individuo consumir o bem, sem necessidade do mesmo, apenas porque o custo que tem para si é nulo.

Capítulo 2. – O Estado nas Parcerias Público-Privadas

Como já abordado, o Estado (sector público) exerce fundamentais funções sociais e estabilizadoras para uma pacífica vivência em sociedade, contudo o orçamento financeiro nem sempre consegue satisfazer de forma direta e centralizada todas as necessidades da população, assim, um dos mecanismos pelo qual pode optar é a utilização de contratos de parcerias público-privadas com o objetivo de permitir a construção e manutenção de importantes infraestruturas para a satisfação da população, mas sem obrigar o Estado a acarretar com os elevados custos.

2.1 Definição de Parceria Público-Privada

Encontramos no Decreto-Lei n.º 86/2003 (com o DL 111/2012 atualmente em vigor) uma primeira definição de Parceria Público-Privada, no seu artigo 2.º, n.º 1. - “Contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado.” Uma Parceria público-privada pode ser entendida desta forma como sendo “um modelo de contratação pública utilizado na

provisão de infraestruturas e serviços na qual o sector público e o sector privado estabelecem uma relação (contratual ou institucional), com responsabilidades preestabelecidas, para projetar, financiar, construir e gerir uma determinada infraestrutura e/ou disponibilizar um serviço” (Cruz e Marques, 2012, p.35), nesta linha de raciocínio uma PPP pode ser definida como sendo “um contrato entre o sector público e uma entidade privada em que esta última presta um serviço de acordo com requisitos definidos no contrato e pela qual é remunerada pela entidade pública. Designa-se assim o Estado por concedente e o privado por concessionário” (Sarmiento, 2013, p.14) e ainda podem ser analisados como sendo “um instrumento alternativo para as políticas que visam a promoção da eficiência económica e da competitividade. Este instrumento tem evidenciado uma rápida difusão, nomeadamente, nos países da OCDE e da UE assente na convicção de que as PPP podem aumentar a eficácia das políticas de serviço público (Stiglitz e Wallsten, 2000).

Noutra ótica de PPP’s será “(...) os privados são chamados a gerir infraestruturas públicas através de parcerias público-privadas (PPP), que podem assumir diferentes formas, sendo uma delas a concessão do serviço público”. (Mortágua e Costa, 2015, p.131).

Os princípios através dos quais as PPP se regem são:

- Orientação para a satisfação de necessidades coletivas;
- Envolvem relações de longo prazo;
- Envolvem o financiamento total ou parcial do projeto;
- Orientação para os resultados;
- O parceiro privado deve assumir uma parte significativa dos riscos.

(Cruz e Marques, 2012).

Salientemos um pouco da história das PPP’s em Portugal, algo idêntico com uma PPP remonta a 1338 com a concessão a mercadores estrangeiros das Ilhas Canárias pelo Rei Afonso IV de Portugal e posteriormente com a Companhia da Índia Oriental, a Companhia geral para o Estado do Brasil e Companhia de Cacheu e a de Cabo Verde. Já neste período a entidade privada pagava uma renda ao Estado pela exploração, assumia o risco e o Estado beneficiava de uma renda pela utilização de bens e recursos do domínio público.

Outros historiadores afirmam que as PPP’s em si mesmas tiveram origem no Reino Unido em meados do século XIX, adquirindo verdadeira notoriedade com o lançamento da PFI – Private Finance Initiative em meados da década de 90, com o objetivo de aumentar

a capacidade de financiamento do sector privado; melhorar a qualidade dos serviços públicos e diminuir a despesa pública.

Contudo o período de maior expansão de modelos de PPP's foi entre 1994 – 2010, tal ocorre principalmente pela importância e pelo incentivo da Comissão Europeia face à utilização do modelo de PPP, os setores onde se verificou uma maior utilização do modelo de PPP foram: a mobilidade rodoviário e ferroviário; o ambiente; a saúde; a energia; os resíduos; a água e a administração local a nível de construção, exploração e gestão de parques de estacionamento e igualmente para equipamentos coletivos (Cruz e Marques, 2012). Exemplos mais evidentes das PPP, são: Ponte Vasco da Gama, com um contrato misto de concessão (DL-168/94); SCUTS, programa de concessão rodoviária (sem quadro legal); Fertagus, disciplinada por dois regimes, o inerente ao contrato de utilização de infraestrutura e o aplicável às flutuações de tráfego.

2.2 Distinção de Privatizações

As PPP podem ser localizadas como estando entre dois polos, o da contratação tradicional e o das privatizações, deste modo, quando a transferência de propriedade material não ocorre e/ou quando a sua duração é limitada no tempo e existe uma regulação através de um documento contratual e quando esse contrato finda e a propriedade do ativo retorna ao domínio público, neste caso trata-se claramente de uma PPP. (Cruz e Marques, 2012).

Privatização diferente de PPP, pode ser definida como o tipo de contratação que passa a propriedade material dos ativos do sector Público para o sector privado, assumindo este último a responsabilidade de praticamente todos os riscos, ou seja, “consiste na passagem de instituições produtoras de bens ou serviços do sector público – Estado central, autoridades regionais e locais – para o sector privado (...) consiste na mudança da posse jurídica dessas instituições ou empresas de entidade pública para entidades privadas” (Viegas, 1996, p.44) ou ainda, privatização será “confiar ao sector privado a provisão de serviços que eram providos pelo governo”. (Stiglitz, 1996, p.145)

Neste caso o contrato não tem prazo para cessar, não regressando o ativo para a esfera do Estado, ou seja, nas privatizações existe a cedência definitiva do ativo público para o privado (Sarmiento, 2013), sendo esta a principal diferença entre privatizações e PPP.

Para alguma doutrina “a privatização é uma técnica pela qual o Estado reduz ou modifica a sua intervenção na economia em favor do sector privado” (Bilhim, 2008, p.70),

como já referimos as privatizações são a venda de propriedade Estatal, e neste sentido, podendo ser o Estado considerado como sendo o conjunto de todos os cidadãos de determinada circunscrição territorial que por várias razões formam assim um Estado, sendo a venda de propriedade do mesmo prospetada como uma acumulação, existindo autores que apontam que “o sistema capitalista expandiu-se para esferas da vida social que se mantinham, em maior ou menor grau, dele afastadas ou protegidas (...) através do acesso a ativos que constituem poderosas fontes de acumulação” (Mortágua e Costa, 2015, p.143), neste sentido pode-se entender as privatizações como apenas um especto de desregulamentação económica e social pelo Estado, corresponde deste modo a uma ideologia de “menos Estado”, porém, existem outras perspetivas que consideram que as privatizações não se constituem um impedimento a políticas de enquadramento e regulamentação pelo Estado, neste sentido “as privatizações poderão mesmo conduzir a “mais Estado” Drumaux (1988, p.9, in cite Viegas, 1996, p.44).

As privatizações não são realizadas apenas com motivo de diminuição da intervenção do Estado de uma forma direta na economia, ou seja, sendo o Estado detentor das propriedades económicas, de uma forma indireta, significa que o Estado intervém na economia através de por exemplo da criação legislativa nessa mesma área. Outros motivos, considerados de ordem económica, sociológica e política, para a realização deste tipo de contratos poderão ser:

- Necessidade de diminuir o desequilíbrio dos orçamentos públicos (défice e dívida pública) (Bilhim, 2008);
- Diminuir e simplificar a intervenção económica pública;
- Garantir a aplicação às relações com as empresas, do princípio da igualdade e das regras de livre concorrência;
- Preocupação em reduzir os empréstimos do sector público e aumentar as receitas do governo;
- Melhorar a eficácia;
- Reduzir o poder dos sindicatos do sector público;
- Aumentar a autonomia e o incentivo da gestão enquanto se elimina a interferência política nos assuntos internos destas empresas.

(Saunders e Harris, 1994).

Existem duas óticas pelas quais as privatizações podem ser analisadas:

1. Ótica microeconómica: A realização de privatizações tem como objetivo melhorar o funcionamento dos serviços, aumentando a qualidade e baixando os preços, ou introduzindo mais valor no produto ou serviço final mantendo os preços;
 2. Ótica macroeconómica: A realização de privatizações tem como objetivo o de restaurar os mecanismos de mercado e reduzir o peso do Estado na economia.
- (Bilhim, 2008).

Não faria sentido falar-se na diferenciação entre PPP's e privatizações sem igualmente expor a questão das nacionalizações, entende-se assim nacionalizações como sendo “um ato político, em regra, contido num diploma legislativo, implicando a transferência das empresas para a propriedade pública, em regra do Estado em sentido estrito (Santos, et al., 2004). A Nacionalização por sua vez distingue-se de expropriação, a expropriação trata-se de uma restrição ao direito de propriedade em geral (Art. 62º CRP) e prevê o pagamento de uma indemnização causada por essa restrição, à medida que, nacionalização limita igualmente o direito de propriedade e o direito de iniciativa privada, consistindo na apropriação dos meios de produção (Art 63º CRP).

Uma forte incidência na prática das Nacionalizações ocorrera no após 25 de Abril de 1974 através de medidas de caris intervencionista revolucionária, os sectores Nacionalizados foram: os bancos; as seguradoras; os transportes aéreos, marítimos, terrestres; a siderurgia nacional; refinação e distribuição de petróleo; o sector da produção, distribuição e transporte de energia elétrica; a reparação e construção naval; a indústria vidreira, cimenteira, tabaqueira, celulose e de cerveja; as telecomunicações (Silva, 1995).

Em 1983 com a revisão constitucional de 1982 ocorreu uma abertura à iniciativa privada nos sectores: bancários; segurador; aduaneiro e cimenteiro. Em 1986 existia um vasto conjunto de atividades económicas cujo acesso estava interdito ao sector privado, resultado das medidas revolucionárias explícitas em legislação na década de 70. As atividades em causa eram: a produção; os transportes e distribuição de energia e gás; a captação, tratamento e distribuição de água e saneamento básico; as comunicações por via postal, telefónica e telegráfica; os transportes regulares aéreos e ferroviários; transportes públicos coletivos urbanos de passageiros; a exploração dos portos marítimos e aeroportos; a indústria do armamento; indústria de refinação petrolífera, petroquímica de base e siderurgia; atividade televisiva fixa própria da constituição.

No programa do X Governo Constitucional apresentado em novembro de 1985 ficou

ciente que o Estado a partir daí apenas interviria em determinados empreendimentos quando fossem necessários para o sucesso dos mesmos e quando se verificasse uma vantagem social, desta forma abriu-se a iniciativa privada aos: transportes; distribuição de energia elétrica e gás, e às telecomunicações. Ocorreram nos meados da referida data, as privatizações da: Petrogal; Siderurgia Nacional; Cimpor e Secil. A aprovação da Lei 84/88 de 20 de junho iniciou o processo de abertura ao sector privado do capital em empresas públicas, conduzindo a uma redução do peso do Estado na economia.

Em 1989 com a 2.º revisão da CRP conduziu à elaboração e promulgação da lei 11/90 de 5 de abril que estabeleceu os termos e as condições das operações de reprivatização, fatos de grande importância a reter da mesma foram: o estabelecimento do princípio da transparência, a isenção e o rigor na condução do processo e o da valorização da identidade Nacional em sectores e empresas considerados estratégicos. Os principais objetivos da criação da lei quadro das privatizações (lei 11/90) foram: a modernização da unidade económica, o aumento da competitividade, a reestruturação da capacidade empresarial Nacional e a redução do peso do Estado na economia. As modalidades estabelecidas para a realização de privatizações foram: concurso público, oferta na bolsa de valores, subscrição pública, em especial a alienação, o concurso aberto a candidatos pré-qualificados ou venda direta. (Silva,1995)

2.3 A teoria da criação de PPP

A primeira fase de introdução do modelo de PPP ocorre antes do lançamento da própria PPP, o Estado deve fazer um estudo comparativo entre os custos a longo prazo que a obra pública que pretende realizar terá se for construída neste regime e os encargos que representará se o investimento e a execução forem inteiramente assumidos pelo Estado. Após o estudo só se deve prosseguir com o lançamento da PPP se os cálculos do mesmo estudo concluírem que há maior proveito na modalidade de PPP do que no modelo tradicional; privatização etc..., neste sentido, considera-se a dívida soberana como sendo um ativo sem risco e a taxa de juro das obrigações do Tesouro a qual será uma taxa de juro sem risco, isto ocorre devido à não existência de risco de insolvência. Deste modo as PPP's só serão mais eficientes para o Estado se o seu custo global for inferior que o da contratação tradicional. (Sarmiento, 2013).

Existem, contudo, outras análises a ter em conta, tais como a contabilização pública

das PPP's. Até recentemente os encargos futuros associados ao pagamento dos compromissos das PPP não contavam para os cálculos de dívida pública possibilitando os governantes cumprir os limites impostos pelo acordo de Maastricht - 3% de défice; 60% de dívida pública (Mortágua e Costa, 2015), porém essa contabilização recentemente começou a ser feita, neste sentido os governantes terão que realizar um estudo mais aprofundado face a escolha de utilização do modelo de PPP face ao modelo tradicional ou mesmo face a opção de privatização.

Tem que se ter sempre em conta que a criação de uma PPP tem como objetivo a construção de infraestruturas ou o fornecimento de serviços importantes para a população, mas sem obrigar o Estado a acarretar os custos da construção ou fornecimento das mesmas. Para tal existe um acordo entre a entidade pública e a entidade privada, ao contrário do habitual, o contrato de empreitada ou o concurso público, que são suportados pelo Estado ou através de fundos europeus. Esses contratos pressupõem que a entidade privada se compromete a executar a obra e a suportar os encargos com a contrapartida que lhes seja entregue a concessão e exploração da infraestrutura durante um determinado período de tempo.

Na criação de uma PPP tem que se ter em conta a componente legislativa onde está inserida, neste sentido para além do enquadramento legal para as PPP definido pelo DL 111/2012, que fora uma imposição da Troika, existe outra legislação, tal como a Lei das Finanças Locais ou o Código dos Contratos Públicos, que estabelecem os procedimentos a cumprir pelos parceiros públicos.

Em síntese, as PPP's baseiam-se na transferência do risco, sendo que o sector público tem maior simplicidade em disseminar o risco através dos contribuintes, podendo conduzir a problemas a longo prazo, já o sector privado tem uma série de mecanismos para dispersar o risco através do recurso ao mercado financeiro. Só se deve recorrer às PPP's quando estas revelam ganhos para ambas as partes, sendo possível determinar uma PPP sem o aumento da despesa pública, com base na eficiência e otimização financeira pública, mesmo que não seja uma garantia da relação custo-benefício, a suportabilidade financeira das PPP's está associada à incidência orçamental e às implicações de sustentabilidade financeira, analisando o custo de oportunidade.

Uma PPP só será suportável se os encargos públicos forem acomodados dentro duma restrição orçamental intemporal.

2.4 Tipos de PPP

Consoante alguns autores existem diferentes tipos de PPP's, podendo ser classificadas da seguinte forma:

Quadro 2. (2001, cite in Cruz e Marques, 2012, p.33)

| Tipos de PPP segundo o autor Allen: | |
|--|--|
| Tipo | Descrição |
| Free-standing | O sector privado desenvolve a infraestrutura e recupera os custos (e a sua rentabilidade) através das taxas cobradas aos utilizadores. Exemplo: Ponte Vasco da Gama e Concessão Brisa. |
| Joint venture | O sector Público contribui diretamente com o financiamento, mas a gestão é entregue ao parceiro privado. |
| Services sold | O sector Público paga uma renda ao sector privado pela prestação de serviços. |

Quadro 3. Tipos de PPP's (Cruz e Marques, 2012)

| Tipos de PPP's segundo o Banco Mundial: | |
|--|--|
| Tipo | Descrição |
| Contratos de gestão: | |
| Concessões: | Possuim alguma fragilidade pois formalmente estas são contratos. |
| Projectos Greenfield e Brownfield | <u>Greenfield:</u> Projetos desenvolvidos a partir de uma base 0, ou seja, não existia nenhuma infraestrutura anteriormente <u>Brownfield:</u> Projetos de reabilitação, ampliação, reestruturação de infraestruturas existentes. |
| Desinvestimentos: | Na prática são os processos de privatização na qual o Estado desinveste. Apesar de PPP não serem privatizações nem as privatizações serem PPP, existe alguma literatura académica que considera uma e a mesma coisa. |

Quadro 4. Tipo de PPP's (Cruz e Marques, 2012)

| Tipos de PPP's segundo a Comissão Europeia: | |
|--|--|
| Tipo | Descrição |
| Institucionais: | Uma nova entidade é constituída pelos parceiros Públicos e Privados. |
| Contratuais: | A relação público-privada materializa-se através de um contrato. |

Quadro 5. Tipo de PPP's (Cruz e Marques, 2012)

| Segundo as fases de vida de uma PPP estas podem ser classificadas: | |
|---|---|
| Tipo | Descrição |
| Build-own-maintain | Construção, posse e manutenção da infraestrutura/serviço |
| Build-own-operate | Construção, posse e exploração da infraestrutura/serviço |
| Build-develop-operate | Construção, desenvolvimento e exploração da infraestrutura/serviço |
| Design-construct-manage-finance | Projeto, construção, gestão e financiamento de infraestrutura/serviço |
| Design-build-operate | Projeto, construção e exploração da infraestrutura /serviço |
| Design-build-finance-operate | Projeto, construção, financiamento e exloração da infraestrutura/serviço |
| Buy-build-operate | Aquisição, construção e exloração da infraestrutura/serviço |
| Lease-develop-operate | Arrendamento, desenvolvimento e exloração da infraestrutura/serviço |
| Build-operate-transfer | Construção, operação e transferência da infraestrutura/serviço |
| Build-own-operate-transfer | Construção, posse, exloração e transferência da infraestrutura/serviço |
| Build-rent-own-transfer | Construção, arrendamento, posse e transferência da infraestrutura/serviço |
| Build-transfer-operate | Construção, transferência e exploração da infraestrutura/serviço |

2.5 O funcionamento das PPP's – O modelo DBFO

Existem vários modelos, os quais a entidade privada é a responsável por todas as fases, na qual quando se realiza o contrato de parceria, a entidade privada assume o esforço de construção, financiamento e exploração da infraestrutura ou do serviço, por sua vez, o Estado fica a pagar uma renda anual que é acordada no mesmo momento da assinatura do contrato parceria e que se prolonga até ao findar do mesmo, ou apenas a que é responsável apenas por algumas fases. Porém, o modelo que predomina em Portugal é o de DBFO – Design Build Finance Operate (Conceção – Construção - Financiamento – Operação). Analisaremos o funcionamento das PPP por este modelo. Neste modelo, o principal ponto a ser considerado é que para cada PPP é constituída de raiz uma empresa, essa é específica e apenas aplica para aquele projeto, essa empresa possui desta forma uma PPP, ou seja, um contrato com o Estado para a construção, exploração e manutenção de uma infraestrutura ou para a prestação de um determinado serviço.

Figura 1. Fases de desenvolvimento de uma PPP (Cruz e Marques, 2012)



No que respeita ao procedimento legal para a criação de uma PPP, com base no DL 141/2006, este possui os seguintes passos:

1. Constituição de uma comissão de acompanhamento para estudar e avaliar o projeto de PPP;
2. Emissão de um relatório (o relatório analisa a conformidade do projeto de PPP com os pressupostos e princípios de lançamento, contratação e partilha de riscos, face ao respetivo quadro jurídico e igualmente os potenciais riscos da parceria para o parceiro público) e criação da PPP;
3. Despacho do conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela sectorial, com a decisão de lançamento da parceria e respetivas condições;

4. Designação de uma comissão de avaliação de propostas, para avaliar os impactos financeiros e o Value for Money das respetivas propostas;
5. Emissão de um relatório pela comissão de avaliação, contendo a recomendação da decisão a ser tomada;
6. Despacho conjunto do Ministros das Finanças e da tutela sectorial, integrando a decisão da adjudicação da parceria.

A qualquer momento do processo de seleção do parceiro privado, mediante despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela sectorial, poderá ser anulado o respetivo processo, sem direito a indemnização por parte do parceiro privado, caso a constituição da PPP, não vá de encontro com os fins de interesse público. Esta interrupção é obrigatória no caso de apresentar-se a concurso apenas um concorrente, salvo decisão expressa e fundamentada dos ministros.

(Rosas, www.confagri.pt/ambiente)

Quadro 6. Estrutura de uma PPP (Sarmento, 2013)

| Parceiros | | Relações |
|--|------------------------------------|---|
| Governo / Autoridade do sector público | Sociedade ←→ | Acordo de concessão |
| Sociedade | Bancos / Mercados de capitais → | Valores mobiliários |
| Bancos / Mercados de capitais | Sociedade ← | Financiamento da dívida |
| Investidores | Sociedade → | Capital |
| Subcontratantes – Prestadores de serviços | Sociedade ←→ | Contrato de construção ou prestação de serviços |
| Construtor do projeto | Sociedade ←→ | Contrato de construção |
| Segurador | Sociedade → | Seguro |
| Outros: Parceiros financeiros; Advogados; consultores | Sociedade → | Diversas |

Os contratos duram 20 a 30 anos em média, a duração varia em função do risco de mudança, como por exemplo o risco tecnológico, nestes casos os contratos serão de menor duração, o motivo da duração tão prolongada dos contratos serve para permitir amortizar o elevado investimento e garantir a rentabilidade dos acionistas privados, como procurar que

seja transferido para o privado do risco. O pagamento do Estado ao privado é realizado ao longo da vida do projeto, após a fase de construção que é financiada por investimentos de capitais privados (Sarmiento, 2013).

As PPP são financiadas através da modalidade Project Finance, este tipo de investimento é financiado sobretudo por dívida e não por capitais dos sócios, em regra a maioria dos projetos são financiados pela banca, porém os acionistas não prestam nenhuma garantia bancária, os bancos concedem o crédito num regime de dívida sem recursos, o que significa que a única garantia dos bancos são os lucros futuros do projeto, deste modo o risco que é transferido para o privado tem de ser razoável, pois caso contrario originaria a insolvência do projeto que poria em risco a própria existência das entidades bancarias que concederam crédito (Sarmiento, 2013).

Outra questão ao funcionamento de uma PPP é a questão do risco, começou-se por expor que em linguagem financeira risco significa a diferença entre o retorno esperado e o retorno alcançado. Os riscos devem ser identificados, amenizados e destinados entre as diversas partes envolvidas, através de instrumentos assumam forma de garantias, como dispositivos contratuais, seguros e suportes de crédito suplementar, (Santiago, 2002). A alocação dos riscos a ambas as partes permite um melhor controlo e uma melhor gestão, conduzindo a benefícios para os projetos PPP como a diminuição de custos.

Os riscos podem ser de diversas ordens, dependendo do caso concreto em questão, pode-se igualmente distinguir o setor que deverá assumir determinados tipos de risco, deste modo:

Quadro 7. (Sarmiento, 2013)

| Tipo de risco: | O sector a assumi-lo: |
|--|---|
| Políticos (alterações unilaterais; licenças; legislação específica etc...) | Sector público |
| Planeamento e construção | Sector privado |
| Manutenção | Sector privado |
| Financeiro | Sector privado |
| Procura | A doutrina diverge na questão de qual sector deverá assumir este tipo de risco. |
| Renegociação | Sector público |

Desta forma os tipos de riscos são divididos em três grupos:

1. Os riscos retidos pelo setor público: caracterizam-se os riscos que são demasiado onerosos para serem transferidos para o parceiro privado não gerando Value for Money. São exemplo: catástrofes ambientais, que são riscos que os particulares não controlam, ou seja, casos de externalidades negativas, contudo as mesmas não são controláveis nem pelo parceiro privado nem pelo Estado, porém, os encargos poderiam atingir tal magnitude que qualquer empresa privada entraria de imediato em insolvência.
2. Os riscos transferidos para o privado: os riscos transferidos para o parceiro privado reportam-se aos riscos de construção, relacionados com o custo ao longo da vida do projeto, ou seja, o risco de qualidade e inovação, onde se garante que o privado responda por eventuais falhas no serviço.
3. Os riscos que são partilhados: como é exemplo o risco financeiro, assegurado tanto pelos acionistas como pelos bancos, que concedem crédito para a concretização do projeto.

(Sarmiento, 2013)

O risco pode ainda ser classificado da seguinte forma:

- Risco ordinário: risco inerente ao próprio negócio, que depende da cobrança de tarifas, da construção e de obras em infraestruturas, de amortizar investimentos, de produzir lucro e de remunerar os acionistas;
- Risco extraordinário: riscos imprevisíveis, inevitáveis e não imputáveis ao privado.

(Atílio, http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/Riscos_PPPs.pdf).

2.6. Principais vantagens e desvantagens

Quadro 8. As PPP's podem conduzir a vantagens e desvantagens (Sarmiento, 2013)

| Vantagens | Desvantagens |
|---|--|
| <u>Gestão:</u> serem aplicadas a um projeto público as competências e a eficiência privada, de forma a diminuir-se custos mantendo-se o mesmo nível de serviço e qualidade; | <u>Financeira:</u> A intenção de desorçamentar, ou seja, o governo utilizar as PPP como um mecanismo para evitar restrições orçamentais; |
| <u>Gestão:</u> Partilha dos riscos, de forma a não sobrecarregar o Estado; | <u>Financeira:</u> O custo de financiamento do privado ser superior ao do público; |
| <u>Social:</u> A construção de infraestruturas que de outra forma não seriam possíveis dado a questões orçamentais; | <u>Gestão:</u> Perdas de qualidade, face a pouca ou nenhuma concorrência em alguns casos; |

Quadro 9. Vantagens e desvantagens do modelo de PPP (Cruz e Marques, 2012)

| Vantagens | Desvantagens |
|--|---|
| <u>Gestão:</u> Integração nas várias fases do projeto sem subcontratações separadas por cada fase; | <u>Gestão:</u> Custo do capital superior para o parceiro privado devido à incerteza face ao risco; |
| <u>Gestão:</u> facilita soluções inovadoras devido a responsabilidade em encontrar soluções inovadoras que maximizem o valor do projeto passar para os concorrentes que competem entre si; | <u>Gestão:</u> Fragilidade contratual face as regras estabelecidas, caso apareçam fragilidades, não serem facilmente alteradas; |
| <u>Económica:</u> reduz os custos/ prazos de desenvolvimento dos projetos; | <u>Económica:</u> Dificuldade em prever a longo prazo, sendo os contratos em média de 20 – 30 anos. |
| <u>Económica:</u> atraia parceiros internacionais maiores e mais capazes para o concurso; | <u>Gestão:</u> elevados custos de transação, que por vezes acarretaria menos custos se fosse celebrado um contrato de empreitada tradicional; |

| | |
|--|---|
| <u>Social-Económica</u> : permite que o Estado se foque nos seus objetivos principais, ou seja, o serviço efetivamente prestado, a sua regulação e fiscalização, salvaguardando o interesse público e deixando para o privado as questões táticas e operacionais para o conseguir ao mais baixo custo; | <u>Financeira</u> : Desorçamentação; |
| <u>Financeira</u> : Liberta recursos públicos através do investimento privado; | <u>Gestão</u> : A influência negativa dos grupos de interesse aos reguladores e aos gestores de contrato; |
| <u>Gestão</u> : assegura uma seleção mais rigorosa dos projetos. | |

2.7 O Futuro das PPP's

A insustentabilidade das finanças públicas em Portugal leva a que os encargos futuros das PPP's tenham recentemente sido reduzidos e se tenha optado pela solução das privatizações. A falta de capital por parte do Estado para pagar aos parceiros privados têm conduzido a várias críticas sobre as PPP's, contudo são apontadas algumas soluções, uma delas é a compra das concessões das PPP's, dessa forma, com o valor da compra os concessionários pagariam a dívida bancária e distribuiriam o restante aos seus acionistas.

Porém, a reputação negativa que a criação de PPP's veio a ganhar e o excesso da sua utilização geraram uma aversão a este modelo de forma que se criaram certas reservas na sua futura utilização. Para a futura utilização do instrumento será necessário assim repensar a sua utilização, redefinir o modelo de forma a definir critérios rigorosos de investimento público e privado e com mecanismos que garantam a sustentabilidade orçamental (Sarmiento, 2013). Noutras opiniões o principal problema do modelo de PPP foi o excesso da sua utilização e por consequente o desperdício de recursos, apontando-se igualmente que o seu excesso de utilização foi uma forma de evitar as inevitáveis privatizações em alguns sectores, como também ter sido um mecanismo utilizado no sentido de não diminuir o Estado, continuando o mesmo a intervir diretamente nos sectores, na qual com a criação

das PPP's se camuflava de uma não intervenção direta e de uma forma de intervenção do privado na economia, outro ponto ainda apontado é o dos intervenientes privados não seguirem a vontade dos consumidores mas antes a vontade do Estado.

Portugal é dos países que mais usa as PPP's: ocupando o 1º lugar em termos de percentagem do valor das PPP's nos encargos do PIB. Em 2013, o valor dos encargos com as PPP's representava o equivalente a 5,12% da riqueza nacional medida pelo produto interno bruto (PIB), ou seja cerca de 8,5 mil milhões de euros, o que supera a fatia de 4,3% do PIB que o Estado português tem destinado ao pagamento dos juros pelo total da dívida pública contraída. (Gaspar,2015).

Outras soluções são apontadas de modo a que a utilização do modelo de PPP's não se torne obsoleto, tais como: o melhoramento do processo de decisão; o melhoramento do tratamento orçamental; a transparência, responsabilização e participação de todos os agentes envolvidos; definir um modelo de governo com competências técnicas adequadas criando uma agência pública de PPP; garantir uma efetiva gestão dos contratos e aumentar a capacidade negocial do Estado (Sarmento, 2013).

Para se poder projectar o futuro das PPP poder-se-á deduzir que a utilização das PPP's são necessárias em alguns sectores, ou seja, existem sectores na qual o mercado se revela incapaz de provisionar bens e serviços de modo eficiente ou quando a sua distribuição provoca problemas a nível da equidade social, nestes casos torna-se necessária a intervenção do Estado como prestador, como se pode verificar nos contratos tradicionais que na maioria das vezes acarretaram custos superiores do que os das PPP ao longo das fases do projeto, nestes casos seria aconselhado optar pelo modelo de PPP's, quando estes fatores não se verifiquem através de uma análise do caso concreto talvez seja preferível optar pela privatização de determinado serviço. O processo de criação de uma PPP necessita de grande ponderação, na perspectiva do sector público, os custos de transação podem condicionar a decisão do agente público bem como do sector privado.

Os objetivos são a explicação dos impactos que podem ser gerados a partir da utilização dos resultados do projeto, ou seja, o objetivo geral, estes respondem à pergunta “para quê que fazemos a pesquisa?”. Este ponto clarificado conduz ao “quê” e ou “como” se pretende esclarecer a(s) problemática(s) levantada(s), até mesmos as perguntas secundárias que o pesquisador deverá responder, aqui encontra-se os objetivos específicos. (Lamy,2011).

Os objetivos gerais do presente trabalho são através de uma pesquisa interdisciplinar descrever as vantagens e desvantagens das Parcerias Público-Privadas em Portugal no contexto da área social, económica e igualmente expor as suas consequências políticas, distinguindo este tipo de modelo do modelo das privatizações, tal como descrever e explicar quais os fatores concretos que conduziram e conduzem o Estado a realizar esse tipo de contractos.

Os objetivos específicos desenvolvidos no presente projeto são: definir e diferenciar sector público de sector privado; realizar um enquadramento teórico do pré e pós 25 de Abril de 1974 face à temática; explicar o porquê da intervenção do Estado na economia; explicar a provisão de bens Públicos; conceptualizar Parcerias Público-Privadas, a teoria, os tipos e indicar os regimes jurídicos envolvidos; explicitar o processo de desenvolvimento, de gestão e de partilha do risco de Parcerias Público-Privadas; explicar as principais vantagens e desvantagens das Parcerias Público-Privadas e elucidar para o futuro das Parcerias Público-Privadas.

Capítulo 4 – Metodologia

Metodologia pode ser definida como sendo um conjunto de regras e leis de raciocínio que estudam e orientam os métodos das diversas ciências de forma a dirigir as investigações para a busca da verdade.

Já método pode ser de definido como o procedimento seguido nas ciências para se encontrar a verdade e ensiná-la.

A ciência, em sentido lato significa conhecimento/saber, podendo ser entendida como o processo sistemático de adquirir conhecimento sobre a realidade, porém nem todo o conhecimento é científico, o conhecimento para ser científico necessita de ser sistemático e explicativo para posteriormente ser verificável e sujeito à crítica, ou seja, necessita que as teorias possam ser explicadas através da utilização do método, sendo este o meio para alcançar um determinado fim.

Nesta linha de raciocínio, o objetivo da investigação científica é descobrir e descrever acontecimentos e fenómenos que por sua vez deverão ser explicados para uma posterior compreensão do porquê de tais fenómenos ocorrerem, recorrendo a modelos como suporte à dedução (Billhim et al., 2010/2011).

Deste modo a ciência pode ramificar-se em duas categorias, as ciências exatas e as ciências sociais.

As ciências exatas são as que apenas admitem princípios, consequências e factos rigorosamente testados e verificáveis.

As Ciências Sociais, são as ciências que referem o Homem como membro de um grupo ou comunidade, sendo o seu objeto de estudo a sociedade e o ser humano diferenciando esta Ciência das restantes, como igualmente o método utilizado, que não pode ser testado através de experiências laboratoriais, pelo objeto de análise possuir tantas especificidades que não se torna possível estabelecer leis de alcance universal denominando-se este facto por relativismo, contudo o seu objetivo de estudo é o de conhecer a realidade.

A unicidade das Ciências sociais deve-se ao facto de o objeto em estudo ser um único, a sociedade e/ou o ser humano, já a sua pluralidade deve-se ao facto do mesmo objeto ser analisado por várias disciplinas, podendo-se afirmar que as ciências Sociais são interdisciplinares.

Uma questão pertinente na pesquisa científica e neste caso nas ciências sociais é a questão da ética.

“A ética é a ciência que estuda a conduta moral ou disciplina que trata da avaliação e justificação das normas e padrões do comportamento pessoal e interpessoal.” Karhausen (1987,p.25,cite in Bilhim, 2010/2011,p.119).

Neste sentido o investigador deve interrogar-se sobre as suas relações morais de esfera humana com a natureza, a necessidade de definir uma relação entre o mesmo e o social e justificar o controlo e a limitação das suas ações.

O projeto foi desenvolvido através das seguintes linhas delineadas de um *estudo de caso*, procurando responder às questões Como? e Porquê?, Como se dá o impacto das Parcerias Público-Privadas e das Privatizações em Portugal? e Porquê que ocorrem estes tipos de contratos?, do mesmo modo que se foca em inventos contemporâneos, recorrendo a uma pesquisa em documentos, entrevistas e artefactos. (yin, 2010).

“A essência de um estudo de caso, a tendência central entre todos os tipos de estudo de caso, é que ele tenta iluminar uma decisão ou um conjunto de decisões: porque elas são

tomadas, como elas são implementadas e com que resultado.” Shein (1971, cite in Yin, 2010, p.38).

Mais aprofundadamente, o estudo de caso em questão será instrumental, pois procura compreender toda a envolvente das Parcerias Público-Privadas e não apenas um caso, um sector ou uma região específica. (Stake,1995).

O método de investigação seguido foi o *método Qualitativo*, orientando-se deste modo para um caso/fenómeno concreto procurando assim padrões de relação. A epistemologia da investigação é existencial (não determinista) e construtivista (construção de perceções através de experiências e descobertas sobre o mundo com o objetivo de construir uma realidade) devido ao facto de os fenómenos tratados no projeto estarem interligados de forma complexa e o seu tratamento ser interdisciplinar, neste caso particular procura-se interligar áreas como sociologia, economia, finanças, administração pública, história, política. Deste modo o projeto procura seguir as linhas características de um método qualitativo, a mencionar: ser holístico (orientado para o caso e entender o seu objeto), empírico (ênfase no observável; ser naturalista e não-intervencionista), interpretativo ou descritivo e empático (Stake, 1995). No método qualitativo realça o sentido que os fenómenos são únicos e não previsíveis e o pensamento está orientado para a compreensão total do fenómeno em estudo.

O tipo de investigação qualitativa a ser seguido será o da *teoria fundamentada*, devido a procurar-se descrever o problema do impacto das Parcerias Público-Privadas e das Privatizações no contexto social português e descobrir como a população o enfrenta. (Fortin, 2009).

A metodologia de abordagem, que corresponde a conceção adotada (Lamy,2011), será neste caso concreta uma *investigação empírica* do tipo de *Investigação aplicada*, “O objetivo deste tipo de investigação é descobrir factos novos (dados empíricos) para testar deduções (hipóteses) feitas de uma teoria que pode, em princípio, ter aplicações práticas no médio prazo.” (Hill & Hill, 1998, p.2).

Quanto aos objetivos do projeto, pretende-se seguir uma pesquisa explicativa, visando deste modo identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência das Parcerias Público-Privadas, assim o objetivo é aprofundar o conhecimento da realidade, procurando a razão, o porquê das coisas.

Quanto aos procedimentos do projeto, pretende-se seguir uma pesquisa estudo de caso, como referido á posteriori, devido ao projeto se concentrar num único caso possibilitando adquirir conhecimentos amplos e detalhados do tema em questão.

Quanto à abordagem do problema, pretende-se seguir uma pesquisa qualitativa, como mencionado igualmente á posteriori. (Raupp e Beuren).

Outro tipo de abordagem a tentar-se seguir será a de uma abordagem dedutiva. “nesta abordagem, também conhecida por hipotético-dedutiva, a relação entre a teoria e pesquisa social é estruturada de modo a que a investigação permita testar teorias, isto é, permita confrontar as relações entre conceitos formuladas no âmbito de uma teoria nova ou já existente com a observação dos fenómenos que essa mesma teoria pretende explicar. (Bilhim, 2010/2011).

“Para que a confrontação da teoria com a empírica ocorra, é necessário que os investigadores traduzam essa mesma teoria em hipóteses relativas às realidades que pretendem estudar. Esta necessidade decorre do facto das teorias não poderem ser testadas diretamente. Danermark et al (2006, cite in Bilhim, 2010/2011, p.276).

Sintetizando, as etapas de investigação em ciências sociais são:

1. Escolha do tema;
2. Pesquisa e levantamento bibliográfico;
3. Planeamento da investigação;
4. Revisão da literatura;
5. Procedimento da recolha de informação;
6. Análise da informação;
7. Enquadramento teórico;
8. Redação do relatório.

Capitulo 5- Plano do trabalho

| | 2016 | | | 2017 | | | | | | | | |
|---------------------------------------|------|-----|-----|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Actividades | Out | Nov | Dez | Jan | Fev | Mar | Abr | Mai | Jun | Jul | Ago | Set |
| Pesquisa e levantamento bibliográfico | X | X | X | | | | | | | | | |
| Revisão da literatura | | | | X | X | X | | | | | | |
| Procedimento de recolha da informação | | | | | | X | X | X | | | | |
| Análise da informação | | | | | | | X | X | X | | | |
| Enquadramento teórico | | | | | | | | X | X | X | | |
| Metodologia | | | | | | | | | | X | X | |
| Conclusão | | | | | | | | | | | X | X |

Capítulo 6 - O caso particular das PPP's no Sector da Saúde

O SNS foi estabelecido em 1979 segundo o princípio da universalidade do acesso e tendo como base de financiamento o orçamento do Estado. Foi a partir da década de 90, que se assistiu a mudanças de fundo, tanto a nível do financiamento, como de organização

e estrutura do mercado: a introdução e promoção de genéricos, liberalização de preços, definição de um plano nacional de saúde, abertura ao sector privado e de igual modo, o fenómeno das parcerias público-privadas no sector da saúde começou a ser mais utilizado em Portugal, a primeira experiência de uma PPP foi no Hospital Amadora-Sintra em 1995, devido à maior concentração da população nesta região do país, existia a carência de criar meios de saúde que satisfizessem e socorressem a mesma, porém a grande vaga de utilização deste tipo de contratos só veio a ocorrer a partir de 2001. (Cruz, Marques 2012) (Rebelo, 2014).

Em 2001-2005 ocorreu deste modo a primeira vaga de PPP's no sector da Saúde, o Estado português optou por este mecanismo da nova gestão pública para caucionar a provisão de serviços de Saúde, apresentando-se como um impulso reformador do SNS, com o intuito de adotar um modelo inovador no que respeita à forma de associação dos serviços de infraestruturas com a gestão dos serviços clínicos. A preparação e lançamento das PPP'S na área da saúde ficaram a cargo da Estrutura de Missão Parceiras.

A da Saúde, que tinha como responsabilidade os estudos preliminares relativos ao planeamento e conceção, quer do objeto da parceria, quer do próprio concurso, através da preparação dos cadernos de encargos, lançamento do concurso e avaliação de propostas, por fim a proposta caberia à tutela sectorial e financeira do parceiro privado a seleccionar, que posteriormente estabeleceria formalmente o contrato com a administração central através da Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) – Instituto público que tem por missão assegurar a gestão dos recursos financeiros e humanos do Ministério da Saúde e do SNS (Cruz, Marques, 2012).

A opção pelo contrato de PPP's no sector da saúde pode ser enquadrado num dos seguintes possíveis modelos:

Quadro 10. Modelos de contrato de PPP's no sector da saúde (Fonte: Cruz, Marques, 2012)

| Modelo | Explicação | Exemplo |
|---------------|-------------------|----------------|
|---------------|-------------------|----------------|

| | | |
|--|--|---|
| 1º Gestão da infraestrutura hospitalar | Diz respeito às parcerias estabelecidas para projetar, construir, financiar e operar a infraestrutura hospitalar, ou seja, o edifício onde irá funcionar o hospital podendo incluir alguns serviços auxiliares. | Inglaterra; França – Hôpital 2007; Grécia; Alemanha; Itália; Irlanda; Portugal na 2º vaga |
| 2º Gestão da infraestrutura hospitalar e dos serviços clínicos | Contempla não só a estrutura e alguns serviços auxiliares, mas também a gestão clínica, ou seja, todo o hospital é gerido pelo concessionário. | Portugal na 1º vaga |
| 3º Gestão da infraestrutura hospitalar, dos serviços clínicos e da unidade de saúde primária | Este modelo inclui todo o contexto do segundo e ainda a prestação de serviços médicos primários, ou seja, de acordo com o princípio da subsidiariedade, existe uma triagem, na qual os casos não urgentes que não requerem tratamento diferenciado são resolvidos a nível de cuidados primários. | Espanha |

Se compararmos o chamado modelo português de PPP's com o modelo Inglês, de onde o modelo português se inspirou, concluiremos que no Reino Unido, contrariamente ao que se pretendeu fazer em Portugal, não se entregaram as prestações de saúde às PPP's para a gestão e exploração privada (Tavares, 2012). O que faz parte das Parcerias Público-Privadas na saúde em Inglaterra são apenas os chamados serviços infraestruturais e logísticos, ou seja, fundamentalmente as instalações, ficando de fora a exploração privada a prestação dos cuidados de saúde assim como a renovação e a atualização dos equipamentos. A razão subjacente é a de que tanto a prestação de cuidados de saúde como a renovação dos equipamentos de saúde financiados pelos contribuintes públicos são incompatíveis com princípios que regem uma gestão privada, princípios da autonomia privada, por exemplo (Tavares, 2012).

Nesta linha de raciocínio, conclui-se que a nível internacional, na maioria dos países o modelo aplicado ao subsector hospitalar exclui os serviços médicos, centrando-se a PPP apenas na construção e manutenção das infraestruturas, tal opção é explicada pela

dificuldade de os mensurar e pela vantagem, na ótica dos utentes, dos hospitais permanecerem com o mesmo funcionamento dos hospitais do SNS (Sarmento, 2013).

A crescente utilização deste novo mecanismo de gestão pública, resulta da necessidade de diminuir a intervenção do Estado na economia, isso devido à escassez de recursos públicos existente e o reconhecimento da maior eficiência que tradicionalmente caracteriza o setor privado relativamente ao setor público.

Este impulso de reforma assentava em três dimensões fundamentais:

- I. Planeamento e financiamento privado;
- II. Investimento privado;
- III. Controlo e titularidade públicos.

(Rebelo, 2014)

O alicerce desta iniciativa enquadra o seu suporte na Lei de Bases da Saúde e no Estatuto do SNS, sendo que ambos se conduziam de acordo com o disposto na Constituição da República Portuguesa que estipula a possibilidade de entidades privadas participarem na gestão de unidades públicas de saúde. Neste sentido as PPP's no sector da saúde foram reguladas através do DL nº 185/2002, de acordo com art 8º a definição de contrato de gestão de uma PPP «tem por objeto principal assegurar as prestações de saúde promotoras, preventivas ou terapêuticas correspondentes ao serviço de saúde. No nº1 do mesmo artigo - pode ainda ter por objeto a conceção, construção, financiamento, conservação e exploração do estabelecimento, ou de parte funcionalmente autónoma», isto significa que com base em dois contratos de gestão o Estado pode entregar a um grupo económico privado todas as fases do processo, ou seja, a conceção, a construção, financiamento, conservação e exploração de uma unidade de saúde e os próprios cuidados de saúde. De acordo com o n.º1 do artº 10 da mesma disposição “a entidade gestora deve oferecer garantias de idoneidade, qualificação técnica e capacidade financeira que satisfaçam os requisitos que forem fixados no programa” (Tavares, 2012). Este mesmo diploma veio consagrar quatro formas estatutárias legais de hospitais: Hospitais empresa, Hospitais públicos, Hospitais em regime de PPP's e Hospitais privados contratados pelo Estado.

As PPP da primeira vaga consideram a construção e manutenção da infraestrutura, bem como a gestão do estabelecimento de saúde, ao passo que as PPP de segunda vaga abrangem apenas o projeto de construção e a manutenção do edifício (DGFT, 2012, p.44)

passando a gestão de serviços médicos a ser assegurada pelo SNS (Sarmiento, 2013).

Na primeira fase, foi prognosticado o lançamento de novos hospitais, o Hospital de Loures e o Hospital de Sintra e três hospitais de substituição Hospital de Cascais, Hospital de Braga e Hospital de Vila Franca, cada um destes tem duas PPP's associadas: uma construiu e gere o edifício hospitalar, por um prazo de trinta anos, a outra gere os serviços médicos, por um período de dez anos, sendo paga pela produção médica, em condições similares aos hospitais públicos do SNS, porém com um limite anual de pagamento dos serviços prestados, mesmo que o hospital se veja na contingência de prestar mais serviços que esse limite fixado, desta forma, garante-se que o hospital não funcionará com o incentivo de prestar serviços desnecessários para faturar mais.

O Hospital de Cascais foi o primeiro Hospital da 1ª fase de PPP's, sendo não um novo lançamento de hospital mas sim o primeiro de substituição, que foi adjudicado em 2004, assinando-se contrato em 2008, seguindo-se o Hospital de Braga cujo concurso foi lançado em 2005 e a assinatura do contrato em 2009, foram deste modo, os dois primeiros hospitais a serem construídos em Portugal com o plano efetivo das PPP, aplicando-se o mesmo mecanismo para o Hospital de Loures em 2012 e para o Hospital de Vila Franca em 2013 que foram hospitais de um novo lançamento.

Na segunda fase, foi programada a construção dos Hospital de Évora, Hospital de Vila Nova de Gaia, Hospital de Vila do Conde/ Póvoa do Varzim, Hospital Central do Algarve e Hospital de Todos-os-Santos, que devido à dificuldade em medir o risco tecnológico, de monitorizar a qualidade de serviço e de controlar os pagamentos, aliada a uma questão de cariz ideológico levou a que não se contemplasse os serviços médicos.

O que este mecanismo possibilita é que os encargos não sejam incluídos na dívida pública direta, em alternativa ao processo tradicional de contratação pública, ou seja, o papel do Estado no mecanismo de contratação pública passava a ser o de comprador, de serviços públicos com base em ativos fornecidos pelo setor privado, apresentando despesas correntes em vez de despesas de investimento. Passado as PPP a ser uma alternativa de contratação de bens e serviços públicos, de acordo com o Código dos Contratos Públicos (CCP). (Marecos, Mendonça, 2013)

Uma das grandes problemáticas está subjacente à lógica económica associada à forma como os grupos privados serão pagos, que poderá determinar a degradação dos serviços de saúde prestados à população, isto devido à fixação anual de preços para cada um dos atos de saúde prestados à população (consultas externas, urgências, hospitais de dia, internamentos, etc.), que se manterão inalteráveis pelo menos durante um ano. Deste

modo, os grupos privados como não poderão manipular os preços durante aquele período de tempo como o fazem em consultórios, ou seja, utilizando a liberdade económica, as clínicas e hospitais privados procurarão aumentar os lucros reduzindo os custos, o que conduzirá à redução de consumíveis, medicamentos, meios complementares de diagnósticos, tempo que cada profissional de saúde poderá dispor para cada doente (Tavares, 2012).

O caso é de difícil avaliação, pois cada Hospital com parceria veio e pode apresentar resultados diferenciados, a envolvente, a população da região em questão influenciará de modo quase definitivo as possíveis análises.

Conclusão

“Dê-me, Senhor, agudeza para entender, capacidade para reter, método e faculdade para aprender, subtilidade para interpretar, graça e abundância para falar, acerto ao começar, direção ao progredir e perfeição ao concluir” (São Tomás de Aquino)

O resultado final do projeto é o da aceitação da hipótese inicial: As parcerias Público-Privadas produzem impacto em Portugal, particularmente a nível social e económico e com consequências políticas. Uma distinção importante a reter é entre PPP e privatizações, as primeiras são “um contrato entre o sector público e uma entidade privada em que esta última presta um serviço de acordo com requisitos definidos no contrato e pela qual é remunerada pela entidade pública. Designa-se assim o Estado por concedente e o privado por concessionário” (Sarmento, 2013, p.14), enquanto as segundas são um contrato definitivo, sem prazo para cessar, não regressando o ativo para a esfera do Estado, ou seja, nas privatizações existe a cedência definitiva do ativo público para o privado (Sarmento, 2013).

Tendo sempre em contra a diferenciação entre o sector público e o sector privado, o primeiro tem como objetivo a persecução do interesse público como o seu principal fim, enquanto que o sector privado tem como génese a maximização do lucro, apesar da aproximação de ambos ao longo dos últimos tempos temos de ter presente a grande ordem de diferenças, deste modo, quando o sector privado incorpora razões de ordem estadual tem de seguir diretrizes do interesse público.

A entrada de Portugal para UE trouxe imensas alterações na ordem interna, não só pelo facto das normas emanada por esta organização internacional serem supraleais (estão a cima de qualquer lei ordinária mas são infraconstitucionais, a constituição prevalece face a esta numa cadeia hierárquica) (artigo 8º/3 CRP) como por todas as mudanças económicas e sociais, principalmente financeiras, estando ainda a serem implementadas as mudanças a nível orçamental através da Lei nº 151/2015 (Lei de enquadramento) que deve estar completamente em vigor em 2019.

Portugal como membro da UE adotou os incentivos da Comissão Europeia face à utilização do modelo de PPP, o seu período áureo foi entre 1994 – 2010, os setores onde se verificou uma maior utilização do modelo de PPP foram: rodoviário; ferroviário; ambiente; saúde; energia; resíduos e água e administração local a nível de construção, exploração e gestão de parques de estacionamento e igualmente para equipamentos coletivos. A principal razão para a criação de uma PPP é a da construção de infraestruturas ou o fornecimento de serviços importantes para a população, mas sem obrigar o Estado a

acarretar os custos da construção ou fornecimento das mesmas. Trata-se de um mecanismo que o Estado utiliza para controlar o seu orçamento e ao mesmo tempo satisfazer as necessidades da população.

Contudo a insustentabilidade das finanças públicas em Portugal levou que os encargos futuros das PPP tenham recentemente sido reduzidos e se tenha optado pela solução das privatizações. A falta de capital por parte do Estado para pagar aos parceiros privados como o excesso de utilização do modelo tem conduzindo à decadência das PPP's.

Analisando o futuro das PPP poder-se-á concluir que a utilização destas é necessária em alguns sectores, como o sector da saúde, os quais o mercado se revela incapaz de provisionar os bens e serviços de modo eficiente ou quando a sua distribuição provoca problemas a nível de equidade social, nestes casos torna-se necessária a intervenção do Estado como prestador, como se pode verificar os contratos tradicionais na maioria das vezes acarretam custos superiores do que os das PPP ao longo das fases do projeto, nestes casos seria aconselhado optar pelo modelo de PPP.

O fenómeno das parcerias público-privadas no sector da saúde em Portugal teve a sua primeira experiência através do Hospital Amadora-Sintra em 1995, devido à maior concentração da população nesta região do país que conduziu à necessidade de criar meios de saúde que satisfizessem e socorressem a mesma, porém a grande vaga de utilização deste tipo de contratos só veio a ocorrer a partir de 2001. (Cruz, Marques 2012) (Rebelo, 2014). Contudo o caso é de difícil avaliação, pois cada Hospital com parceria pode apresentar resultados diferenciados, a envolvente, a população da região em questão influenciará de modo quase definitivo às possíveis análises.

Deste modo o presente projeto produziu um maior conhecimento na área desenvolvida e clarificou a bibliografia já existente sobre o tema, tornando o estudo de caso tratado num estudo académico e que reflete a situação real dos tipos de contratos abordados e das suas repercussões, almejando que a informação recolhida tenha sido a de maior fiabilidade possível e de evidência geral para assim tornar esta conclusão ampla e com veracidade.

Referências Bibliográficas:

- Almeida, R. (2005) Portugal e a Europa – Ideias, fatos e desafios. 1º edição. Lisboa: Edições Sílabo, LDA.
- Bardin, L. (1977). Análise de conteúdo. 3ª edição. Lisboa: Edições 70.
- Bento V. (2011) Economia moral e política. Fundação Francisco Manuel dos Santos e Vítor Bento. Lisboa: Relógio D'Água editores
- Bilhim, J. (2008). Ciências da administração. 2ª edição. Lisboa: Universidade Aberta.
- Bilhim, J., Amaro, F., Moreira, C. (2010/2011). Manual de metodologia das ciências sociais e políticas. Este manual não está editado, sendo usado como sebeta.
- Cabral M. (1997) Cidadania Política e equidade social em Portugal. Oeiras: Celta Editora
- Carreira M., Dâmaso E. (2009) Portugal que futuro? – O tempo das mudanças inadiáveis. Carnaxide: editora objetiva
- Catarino J. (2012) Finanças públicas e Direito financeiro. Edições Almedina
- Correio da Manhã (2004). Grande enciclopédia universal. Vol. 5 e 13. Espanha: editora Durclub.
- Cruz, C., Marques, R. (2012). O Estado e as parcerias público-privadas. 1ª edição. Lisboa: edições Sílabo.
- Dinâmia – Centro de estudos sobre a mudança socioeconómica. (1998). Investigação empírica em ciências sociais – Um guia introdutório. Hill, M., Hill, A.
- DGTF – Direcção Geral do Tesouro e das Finanças (2012). *Parcerias Público-Privadas e Concessões – Relatório de 2012*
- Fortin, M., Fillion, J. (2009). As abordagens qualitativa e quantitativa. Fundamentos e etapas do processo de investigação. (pp. 25-43). Loures: Lusodidacta.
- Fundação Calouste Gulbenkian (1995). A arte de investigação com estudos de caso. 3ª edição. Londres: Stake, R., SAGE publications.
- Fundação Francisco Manuel dos Santos (2013). Parcerias público-privadas. Lisboa: Sarmiento, J.
- Ginsburg, H., Rosenthal, M. (2006) The Ups and Downs of the Swedish Welfare State: General Trends, Benefits and Caregiving
- Lains, P. (2012) Privatizar Portugal. Instituto de ciência Sociais da Universidade de Lisboa
- Lamy, M. (2011). Metodologia da pesquisa jurídica – Técnicas de investigação,

argumentação e redacção. Elsevier edição.

Marecos, S., Mendonça, S. (2013) Parcerias público-privadas em Portugal

Miranda, J. (2014) Manual de Direito Constitucional Tomo I, 2 – O Sistema Constitucional Português. 10ª Edição. Coimbra editora

Mortágua, M., Costa, J. (2015). Privataria – Quem ganha e quem perde com as privatizações em Portugal. 1ªedição. Lisboa: Bertrand editora.

Neves A. (2002) Gestão na Administração Pública. Cascais: editora pergaminho

Quivy, R., Campenhoudt, L. Manuel de investigação em ciências sociais.

Raupp, F., Beuren, I. Metodologia da pesquisa aplicável as ciências sócias. (pp.76-97).

Rebelo, C. (2014) As Parcerias público-privadas na saúde em Portugal: Análise crítica

Reis, J. (2004) Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 70 - Estado, Mercado e Comunidade: A economia portuguesa e a governação contemporânea (pp. 81-100)

Sampaio, J., (2005) Com os Portugueses dez anos na Presidência da República. Fundação Montepio Geral.

Santos A., Gonçalves M., Marques M., (2004). Direito Económico, Coimbra, Almedina (5ª edição), Parte II

Santos, J. (2010). Economia Pública. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Saunders, P., Harris, C. (1994). Privatização e capitalismo popular. Lisboa: Instituto PIAGET.

Silva, A. (1995). As reformas da década

Silva, A., Pinto, J. (1999). Metodologia das ciências sociais. 3ªedição. Porto: edições afrontamento.

Sousa, F. (2000) Notas – Portugal e a União Europeia

Stiglitz, J. (1996). Economics. 2º edição.

Stiglitz, J. e Wallsten, (2000). Public-Private Technology Partnership, in Rosenau, P. (Ed) Public-Private Policy Partnership, The MIT Press, Cambridge pp. 37-58

Tavares, N. (2012). Parceria público-privadas: Uma reflexão

Viegas, J. (1996). Nacionalizações e privatizações – Elites e cultura política na história recente de Portugal. 1ªedição. Oeiras: celta editora.

Yin, R. (2010). Estudo de caso – Planejamento e métodos. 4ªedição. Porto Alegre: Bookman

Zippelius R. (1997) Teoria geral do Estado. 3ª edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian

Webgrafia

Academia Brasileira de ciências - Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro. Pesquisa: 23.11.2015 pelas 19h30min.
http://www.proficiencia.org.br/rubrique.php3?id_rubrique=80

Diário de Notícias – 12.01.2011. Pesquisa: 23.11.2015 pelas 19h -
http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content_id=1754463&especial=Grande%20Investiga%E7%E3o%20DN&seccao=SOCIEDADE

Jornal Público – 07.04. 2011. Pesquisa: 03.01.2016 pelas 17h -
<https://www.publico.pt/destaque/jornal/a-crise-economica-que-levou-portugal-a-provar-pela-primeira-vez-a-receita-do-fmi-21786788>

Gabinete Técnico da Confagri. Rosas C. Pesquisa: 03.01.2016 pelas 17h -
www.confagri.pt/ambiente

Jornal Negócios Jesus, A. – 28.11.2011. Pesquisa: 12.01.2017 pelas 18h -
http://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/detalhe/qual_eacute_o_problema_das_parcerias_puacutepublico_privadas

Jornal Negócios Gaspar, E. – 10.02.2015. Pesquisa: 08.06.2017 pelas 13h
http://www.jornaldenegocios.pt/economia/financas-publicas/detalhe/portugal_e_o_segundo_pais_europeu_que_suporta_mais_encargos_com_ppp

Pesquisa: 16.01.2017 pelas 17h

<https://www.passeidireto.com/arquivo/5966812/teoremas-do-bem-estar>

Atílio., Riscos em PPP's. Pesquisa: 16.01.2017 pelas 18h

http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/Riscos_PPPs.pdf

Procuradoria-geral Distrital de Lisboa – Ministério Público. Pesquisa 07.06.2017 pelas 11h

<http://www.pgdlisboa.pt/home.php>

Wikipedia. Pesquisa 07.06.2017 pelas 12h

<https://pt.wikipedia.org/wiki/Imposto>